

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 21 kwietnia 2016 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu
w Drawsku Pomorskim sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 r.
wraz z informacją o stanie mienia**

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

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

pozytywnie z zastrzeżeniem, zgodnie z uzasadnieniem

opiniuje przedłożone przez Zarząd Powiatu w Drawsku Pomorskim sprawozdanie z wykonania budżetu za 2015 r. wraz z informacją o stanie mienia

UZASADNIENIE

Zarząd Powiatu w Drawsku Pomorskim w dniu 30 marca 2016 r. przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2015 r. wraz z informacją o stanie mienia¹. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu, analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2015 r., tj.:

- z wykonania dochodów budżetowych (Rb-27S),
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S),
- o nadwyżce/deficycie (Rb-NDS),
- o stanie należności (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z, Rb-UZ),
- o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-ST).

¹ Zgodnie z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

W ocenie Składu Orzekającego, sprawozdanie z wykonania budżetu zostało sporządzone w szczególowości odpowiadającej uchwale budżetowej na 2015 r.²

Zaplanowane ogółem dochody wykonano w 96,58% (mniej o 5,17 punktu procentowego od wykonania w 2014 r.). Dochody bieżące wykonane zostały w 96,35% planowanej wielkości i stanowiły 91,61% ogólnej kwoty dochodów (były niższe o 5,59 punktu procentowego od wykonanych w 2014 r.). Zaś dochody majątkowe stanowiły 8,39% ogólnie wykonanej wielkości dochodów budżetu, które zrealizowano w 99,21% planu (były niższe o 0,31 punktu procentowego od uzyskanych w 2014 r.).

Wydatki budżetowe ogółem wykonane zostały w wysokości 95,62% planu. Związane z działalnością bieżącą stanowiły 95,74% planu (wyższe o 0,49 punktu procentowego od wykonania 2014 r.). Natomiast wydatki majątkowe wykonano w 95,00% planowanej wielkości (większej o 31,86 punktu procentowego od wykonania 2014 r.). Wydatki majątkowe stanowiły 211,96% kwoty wykonanych dochodów majątkowych, co świadczy o wniesionym udziale własnym w realizację inwestycji. W ogólnej kwocie poniesionych wydatków, wydatki związane z działalnością bieżącą wyniosły 83,30%, natomiast wydatki majątkowe stanowiły 16,70%.

Wynik budżetu był ujemny i wyniósł 4 346 779,15 zł (przy planowanym deficycie w wysokości 5 243 121,99 zł).

Na koniec roku budżetowego stwierdzono zrównoważenie części operacyjnej wykonanego budżetu, dodatnia różnica pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi stanowiła nadwyżkę operacyjną w wysokości 1 912 341,56 zł. Przy czym do zbilansowania relacji ustawodawca pozwolił włączyć po stronie dochodów bieżących wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych³, które na koniec 2014 r. wyniosły 3 140 722,99 zł. W takim stanie Skład Orzekający stwierdził, że gospodarka finansowa Powiatu prowadzona była z zachowaniem dyscypliny finansowej obowiązującej jednostki samorządu terytorialnego i zawartej w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Analiza sprawozdania Rb-28S (z wykonania planu wydatków budżetowych) wykazała, że na koniec 2015 r. występowały zobowiązania niewymagalne w wysokości 3 002 169,07 zł, co stanowiło 4,2% wykonanych wydatków i obciążało plan bieżącego roku budżetowego. Natomiast według danych sprawozdawczych (m.in. sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych) na koniec 2015 r. stwierdzono, że wystąpiły zobowiązania wymagalne, których termin płatności minął w wysokości 3 674,39 zł. Zgodnie z wyjaśnieniem, zobowiązania te dotyczyły nieterminowo odebranych zasiłków dla bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy.

Skład Orzekający zauważa, iż należności wymagalne (według sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych) na koniec 2015 r. wyniosły 714 599,97 zł i zwiększyły się o 16,23 punktu procentowego w stosunku do roku poprzed-

² Zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz wymogami z art. 269 ustawy o finansach publicznych.

³ Zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

niego. W związku z tym należy wskazać na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu zaległości.

Stan długu publicznego z tytułu pożyczek i kredytów na koniec 2015 r. wynosił 23 382 098,45 zł (mniejszy o 21,0 punktu procentowego od wykonania 2014 r.) i w porównaniu do wykonanych dochodów ogółem stanowił 35,10%.

Łączna kwota przychodów budżetu – z tytułu: wolnych środków wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji komunalnych w latach ubiegłych i nowych kredytów – wyniosła 21 446 616,99 zł (co potwierdzają stosowne dane sprawozdawcze). W planie budżetu 2015 r. zaangażowano wolne środki na sumę 3 124 121,99 zł.

Rozchody tytułem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych zrealizowano zgodnie z przyjętym limitem (po zmianach) na sumę 16 186 894,00 zł. Roczna kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą (odsetki, prowizje)⁴, które stanowiły 878 208,86 zł, limitowana jest relacją spłaty zobowiązań, określoną przez ustawodawcę w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Spełnienie tej relacji jest warunkiem uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach budżetowych. Przy czym – w prognozie długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej – jednostka samorządu terytorialnego musi potwierdzić zachowanie przedmiotowej relacji przez cały okres, na jaki przyjęta jest prognoza. Relacja ta zakłada porównanie dwóch wyrażonych procentowo wartości, czyli rocznej kwoty spłaty i dopuszczalnego wskaźnika spłaty, obliczanego na podstawie danych finansowych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, według wzoru ustalonego w ww. przepisie.

Podkreślić należy, że przedstawiona powyżej relacja nie limituje kwoty długu, lecz poziom jego spłaty w poszczególnych latach objętych prognozą długu. Jednocześnie dane zawarte w wieloletniej prognozie finansowej w tym zakresie pokazują też potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania nowych zobowiązań, które będą musiały być uwzględnione w relacji spłaty zobowiązań. Zdolność tę wyraża poziom spełnienia relacji wyznaczonych różnicą między dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań na dany rok a planowanym na ten rok wskaźnikiem spłaty zobowiązań.

Z wieloletniej prognozy finansowej Powiatu wynika, że w 2015 r. spłata zobowiązań przekroczyła ww. relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednakże jest to uzasadnione dokonaniem przez Gminę restrukturyzacji zadłużenia i ustaleniem stosownie do tego budżetu przez RIO w Szczecinie.

Relacja wykonanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów w 2015 r. wyniosła 25,02% przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań 5,65% (różnica wynosi 19,37 punktu procentowego). Pamiętać należy, że relacja spłaty zobowiązań stanowi ustawowo wyznaczone kryterium oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający stwierdził, że Powiat nie ujmował w planowanych wydatkach budżetu potencjalnych poręczeń przypadający do spłaty w danym roku budżetowym

⁴ Do kwoty tej należy doliczyć potencjalne wydatki związane z udzielonymi przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeniami i gwarancjami, przypadające w danym roku zgodnie z treścią zawartej umowy.

zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, który jednoznacznie o takiej konieczności stanowi⁵. Poręczenie kredytu (tylko w pojęciu ekonomicznym) nie stanowi zadłużenia, natomiast oznacza niespełniony obowiązek świadczenia na rzecz wierzyciela i wchodzi w dług, a tym samym wpływa na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań Powiatu określonej przepisami art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zawarcie umowy poręczenia bądź gwarancji rodzi zawsze ryzyko konieczności wykonania zobowiązania w miejsce dłużnika głównego i nieodzownie łączy się z potencjalną możliwością poniesienia z tego tytułu wydatków przez Powiat. **Takie wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przez Powiat, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym muszą zostać odzwierciedlone w postaci zamieszczenia kwoty w uchwale budżetowej⁶. W tym zakresie Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie do wykonania budżetu w 2015 r.**

W sprawozdaniach nie stwierdzono przekroczenia wydatków budżetowych.

Jednostki oświatowe Powiatu nie prowadzą działalności finansowej polegającej na gromadzeniu dochodów na wydzielonych rachunkach⁷.

Sprawozdanie uwzględnia zmiany w planie wydatków na realizację zadań z udziałem środków Unii Europejskiej i innych bezzwrotnych pochodzących ze źródeł zagranicznych, dokonanych w ciągu roku budżetowego oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich⁸.

Wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Izbie przedstawiona została informacja o stanie mienia. W ocenie Składu Orzekającego przedłożona informacja została sporządzona zgodnie z wymogami art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanawia jak na wstępie.

Wskazać przy tym należy, że wydając opinię Skład Orzekający dokonał oceny sprawozdania pod względem kryterium jego zgodności z prawem. Przedmiotem opiniowania była zgodność jego zakresu i szczegółowości z art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, zgodność danych ujętych w sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji uchwał organów Powiatu oraz ze sprawozdaniami budżetowymi. Mimo tego, że ze względów formalnych sprawozdanie zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, opinia nie stanowi oceny jego wykonania. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości przy wykonaniu budżetu należy do Rady Powiatu.

Od niniejszej uchwały, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek

⁵ Zgodnie z art. 236 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 267 ust. 2 w zw. z art. 223 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 269 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych.