



UCHWAŁA Nr II-00311-51/13
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2013 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2014-2023

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 2012 r. poz. 1113), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 5/11 z dnia 3 października 2011 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Katarzyna Gawrońska	- członek

opiniuje z zastrzeżeniami

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2014-2023, przedłożony przez Zarząd Powiatu Hajnowskiego

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2014-2023, zawartym w uchwale Nr 88/225/13 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 14 listopada 2013 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2013 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Powiatu Hajnowskiego na 2014 rok, przyjętego uchwałą Nr 88/224/13 Zarządu Powiatu z dnia 14 listopada 2013 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2014-2023 spełnia, co do zasady, wymagania formalne określone w przepisach art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 86). Przyjęte dla roku 2014 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2014 rok i są z nim zgodne. Powiat planuje w 2014 roku nadwyżkę budżetu w kwocie 704 389 zł, która ma być przeznaczona na finansowanie rozchodów (spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych) w okresach przyszłych. W budżecie na 2014 rok przychody i rozchody nie są planowane.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, że w roku 2014, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art.

243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Według opiniowanego projektu uchwały powiat hajnowski zamierza spłacać zaciągnięty dług do końca 2023 roku, przy czym w całej perspektywie czasowej objętej prognozą nie zakłada się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego). Z przyjętych założeń wynika, że powiat ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu (wartość długu od 2015 roku ma sukcesywnie maleć). Ponadto w projekcji budżetów na lata 2015-2017 przewidziano przychody z tytułu: wolnych środków w roku 2015 i 2017 na łączną kwotę 947 638 zł oraz z „nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych” w roku 2016 na kwotę 704 389 zł – odpowiadającą dodatniemu wynikowi (nadwyżce) budżetu planowanego na 2014 rok (razem wymienione przychody stanowią sumę 1 652 027 zł). Odnośnie do tych wartości Skład Orzekający wskazuje, że według bilansu z wykonania budżetu za 2012 rok powiat hajnowski posiadał wolne środki wynikające z rozliczenia kredytów z lat ubiegłych na sumę 2 976 895,87 zł, z czego w planie budżetu na 2013 rok zaangażowano kwotę 2 029 258 zł. Sumę wolnych środków ogółem można wyliczyć porównując ustalony na koniec 2012 roku stan zobowiązań finansowych (20 494 898 zł) ze stanem aktywów netto budżetu ((-)17 518 002,73 zł) obrazujących skumulowany deficyt budżetu (różnica między stanem zobowiązań dłużnych a stanem skumulowanego deficytu budżetu (finansowanego z tych zobowiązań) stanowi wolne środki). W świetle tych danych bilansowych oraz zgodnie z zasadami ewidencji księgowej, określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego... (Dz. U. z 2013 r., poz. 289) powiat nie będzie posiadał w 2016 roku „nadwyżki z lat ubiegłych”, która mogłaby zostać zaangażowana w finansowanie potrzeb budżetu na ten rok, ponieważ realizacja prognozowanych na lata 2014-2015 dodatnich wyników budżetów wpłynie na zmniejszenie wartości skumulowanego deficytu budżetu, nie doprowadzi natomiast do powstania skumulowanej nadwyżki. Brak nadwyżki z lat ubiegłych nie oznacza jednakże, że powiat nie będzie mógł dysponować prognozowanymi środkami w wysokości 704 389 zł, które mogłyby posłużyć sfinansowaniu części rozchodów w roku 2016 – środki w tej wysokości (przy założeniu zakładanego wykonania budżetów lat wcześniejszych) będą w rozumieniu zasad bilansowych stanowić wolne środki. Kwota 704 389 zł powinna być zatem ujęta w kol. 4.2 tabeli WPF.

W kolejnych latach objętych WPF zakładane są też tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Odnośnie do nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający podkreśla znaczący, skokowy ich wzrost od 2016 roku w stosunku do projekcji na lata 2014-2015, a także wykonania takich nadwyżek w latach wcześniejszych (w 2016 roku zakłada się nadwyżkę operacyjną o wartości dwukrotnie wyższej od nadwyżki planowanej w roku 2014 i 2015). Z analizy danych prognostycznych wynika, że zakładany jest stały wzrost dochodów bieżących, przy czym szacunek dynamiki tych dochodów jest stosunkowo ostrożny – w relacji rok do roku zakłada się przyrost w przedziale od 1% do 3,2%. Natomiast po stronie wydatkowej przyjęto założenie utrzymania

wydatków bieżących począwszy od 2014 roku – w całej perspektywie czasowej objętej prognozą – na poziomie niższym od obecnie planowanego. Przy tym założeniu, w roku 2023, tj. na koniec okresu objętego prognozą spłaty długu, wartość nadwyżki operacyjnej określono na kwotę 13 150 000 zł, co stanowi 25,68% całości dochodów bieżących szacowanych na sumę 51 200 000 zł. W tym kontekście Skład Orzekający podkreśla, że wartość nadwyżek operacyjnych ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustalania relacji – określonej w przepisach art. 243 ustawy o finansach publicznych – dla możliwości zaciągania i obsługi długu publicznego. W świetle zaś art. 243 ust. 1 *ad initium* ustawy, niewłaściwe prognozy wartości dochodów i wydatków bieżących mogą istotnie zagrozić możliwości uchwalania i wykonywania budżetów w kolejnych latach.

W objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 3) Zarząd Powiatu wskazał m.in., że: *W latach 2014- 2018 zaplanowano dalsze ograniczanie wydatków bieżących w związku z planowanymi dalszymi działaniami restrukturyzacyjnymi w oświacie, pomocy społecznej a także zarządzaniu drogami powiatowymi w Powiecie Hajnowskim. Powiat od lat prowadzi działania w zakresie ograniczania wydatków bieżących: przekazano do Ministerstwa Środowiska kosztownego w utrzymaniu Zespołu Szkół Leśnych w Białowieży, połączono dwie jednostki organizacyjne (Centrum Kształcenia Zawodowego i Zespołu Szkół Zawodowych), dokonano likwidacji kosztownego Szkolnego Schroniska Młodzieżowego, zmieniono też formę prowadzenia stołówek w jednostkach oświatowych przekazując je do prowadzenia podmiotom zewnętrznym, utworzono gimnazjum przy Zespole Szkół Ogólnokształcących z myślą o zwiększeniu w przyszłości dochodów z subwencji oświatowej. W latach 2014- 2017 nie planuje się wzrostu wydatków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń.* Na takie, a także inne, działania oszczędnościowe wskazali starosta i skarbnik powiatu na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 3 grudnia 2013 r., przedmiotem którego było badanie m.in. uchwały Nr XXIX/197/13 Rady Powiatu z dnia 31 października 2013 r. w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2013-2023 (przy czym złożone na posiedzeniu Kolegium Izby wyjaśnienia były bardziej obszernie niż tezy zawarte w załączniku do projektu uchwały, co wskazuje na niezbyt staranne przygotowanie objaśnień do złożonego projektu). Jak wyjaśniono, ogół przedstawionych działań, których efekty są rozłożone w czasie, pozwoli na uzyskiwanie stopniowego wzrostu nadwyżek operacyjnych. Ponadto, w odniesieniu do planowanych w latach 2014-2016 dochodów ze sprzedaży majątku, również istotnych z punktu widzenia ustalania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, przedstawiciele powiatu wskazali, że powiat jest właścicielem nieruchomości, które mogą być przedmiotem zbycia, zaś ich szacowane wartości stanowią podstawę do założenia uzyskania dochodów na zakładanym poziomie. Skład Orzekający uwzględnia złożone wyjaśnienia jako uprawdopodobniające możliwość zwiększenia nadwyżek operacyjnych, zastrzega jednakże, że wydając niniejszą opinię przyjmuje założenie, że zostanie zachowana dyscyplina budżetowa w realizacji podjętych i planowanych zamierzeń, oraz że efekty tych zamierzeń przyniosą oczekiwane skutki finansowe.

Skład Orzekający zwraca również uwagę na istotną okoliczność, iż projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy powiatu hajnowskiego na lata 2014-2023, między innymi w zakresie rozchodów, kwoty długu oraz sposobu sfinansowania jego spłaty, został oparty także na założeniu emisji w 2013 roku (jak należy wnioskować w grudniu) obligacji na kwotę 9 500 000 zł, której celem jest częściowa spłata istniejącego zadłużenia oraz poprawa wskaźników obsługi zadłużenia. Łączna kwota wykonanych w 2013 roku rozchodów ma wynieść 11 580 207 zł, co też ma skutkować m.in. możliwością nieplanowania rozchodów na spłatę długu w 2014 roku (wykup obligacji ma następować w latach 2018-2023). W przypadku zatem niepowodzenia emisji obligacji, zawarta w opiniowanym projekcie uchwały prognoza spłaty długu może ulec całkowitej dezaktualizacji. Skład Orzekający zastrzega tym samym, że wydając niniejszą opinię przyjął za spełniony warunek emisji obligacji dla przyjętego sposobu sfinansowania spłaty zadłużenia.

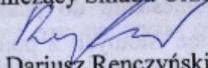
Ponadto Skład Orzekający, w odniesieniu do wartości prezentowanych w opiniowanym projekcie uchwały, wskazuje, że:

- dla roku 2014 w kol. 1.1.1 – 1.1.3 i kol. 1.1.4 – 1.1.5 tabeli WPF określono wartości dochodów bieżących, które nie są zgodne z projektem budżetu na 2014 rok,
- dla lat 2014-2017 nie określono wartości w kol. 11.4-11.6 tabeli WPF, mimo że w tych latach prognozowane są wydatki majątkowe,
- w wykazie przedsięwzięć, dla projektu ujętego w poz. 1.1.1.4, przyjęto limit zobowiązań o wartości 745 380 zł równej łącznym nakładom finansowym, natomiast limit wydatków (na rok 2014) został określony na sumę 291 600 zł.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Dariusz Renczyński