

UCHWAŁA Nr II-00311-28/16.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku z dnia 29 listopada 2016 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie

Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2017-2023

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 2016 r. poz. 561), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 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
Katarzyna Gawrońska	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje negatywnie

przedłożony przez Zarząd Powiatu Hajnowskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2017-2023.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2017-2023, zawartym w uchwale Nr 66/141/16 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 14 listopada 2016 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2016 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej powiatu hajnowskiego na 2017 rok, przyjętego uchwałą Nr 66/140/16 Zarządu Powiatu z dnia 14 listopada 2016 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2017-2023 uwzględnia, co do zasady, wymagania formalne w zakresie przedmiotu regulacji 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 2015 r. poz. 92). Przyjęte w prognozie finansowej dla 2017 roku wartości są zgodne z projektem budżetu na 2017 rok. Według projektowanych wartości w 2017 roku wystąpi nadwyżka budżetu w kwocie 139 018 zł, która ma być przeznaczona na finansowanie rozchodów tytułem spłaty wcześniej zaciągniętego długu publicznego. Łączna kwota planowanych rozchodów

wynosi 1 673 688 zł; zaprojektowano, że rozchody na kwotę 1 534 670 zł zostaną sfinansowane z przyjętych do projektu budżetu przychodów z wolnych środków na sumę 1 534 670 zł.

Odnosnie do wskazanego źródła finansowania rozchodów budżetu Skład Orzekający wskazuje, że według danych sprawozdawczych (bilans z wykonania budżetu za 2015 rok, sprawozdanie Rb-NDS za III kwartał 2016 r.) powiat hajnowski posiadał do dyspozycji wolne środki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 1 979 304 zł. Środki te w planie po zmianach budżetu na 2016 rok zostały zaangażowane na sfinansowanie spłaty długu w kwocie 619 307 zł. Z przewidywanego wykonania budżetu bieżącego roku zaprezentowanego w tabeli WPF (załącznik nr 1 do projektu opiniowanej uchwały; dane o przewidywanym wykonaniu budżetu 2016 roku zawarte są również w załącznikach nr 1 i nr 2 do projektu uchwały budżetowej) wynika, że budżet ten zostanie wykonany z nadwyżką na poziomie planowanym, tj. 488 523 zł, zostaną też poniesione rozchody (finansowane w części z wolnych środków) na zaplanowaną kwotę 1 107 830 zł. Zatem według przedstawionych przez projektodawcę uchwał danych wolne środki pozostające do dyspozycji powiatu w 2017 roku będą wynosić 1 359 997 zł (1 979 304 zł minus 619 307 zł). Skład Orzekający stwierdza więc, że przyjęty w projekcie WPF sposób sfinansowania spłaty długu obarczony jest istotną wadą polegającą na bezpodstawnym przyjęciu dla roku 2017 planu przychodów z wolnych środków w wysokości 1 534 670 zł.

Według opiniowanego projektu uchwały w latach objętych prognozą kwoty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych. Powiat hajnowski zamierza spłacać zaciągnięte zobowiązania finansowe do końca 2023 roku, przy czym w całej perspektywie objętej prognozą nie zakłada się zaciągania nowego długu publicznego (wartość długu na koniec 2016 roku ma wynosić 16 316 829 zł, w kolejnych latach wartość ta ma sukcesywnie maleć). Według założeń przedłożonego projektu WPF poczynwszy od 2018 roku powiat ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości mają służyć finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu (w 2018 roku zaprojektowano rozchody o wartości 1 630 tys. zł, tj. na poziomie zbliżonym do roku 2017, w latach 2019-2021 w przedziale wartości 2 700 tys. zł – 2 977,9 tys. zł, a w latach 2022-2023 w kwotach po 2 268,6 tys. zł). Jak wyżej wskazano na konstrukcję prognozy kwoty długu negatywnie oddziałuje przyjęcie nierealistycznej, w świetle zaprezentowanych danych o wykonaniu budżetu bieżącego roku, kwoty wolnych środków mających posłużyć finansowaniu rozchodów w roku 2017.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat i dopuszczalnymi wskaźnikami spłat długu w poszczególnych latach, oparte jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) zarówno na założeniu osiągnięcia nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), jak i projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2017-2018. Saldo operacyjne roku 2017, według projektu budżetu, ma wynieść 2 700 218 zł, w 2018 roku zaprojektowano je na znacznie wyższym poziomie

wynoszącym 4 800 000 zł, w 2019 roku założono jego wzrost do wartości 6 056 000 zł, zaś w następnych latach kolejne wzrosty do poziomu 8 900 000 zł w 2023 roku. Dochody ze sprzedaży majątku w 2017 roku przyjęto w wysokości 350 100 zł, zaś w 2018 roku w kwocie 500 000 zł.

Z danych projektu WPF oraz objaśnień przyjętych wartości (załącznik nr 3 do projektu uchwały) można wnioskować, że kwoty nadwyżek operacyjnych prognozowanych w kolejnych latach wynikają z założenia stałego wzrostu dochodów bieżących (z wartości 37 903 470 zł przyjętej w projekcie budżetu na 2017 rok do wartości 44 500 000 zł w roku 2023), przy ograniczeniu wydatków bieżących. Wydatki bieżące projektu budżetu na 2017 rok wynoszą 35 203 252 zł, w 2018 roku założono ich spadek do wartości 34 100 000 zł, zaś projektowana (najwyższa) ich wartość w 2023 roku – 35 600 000 zł odpowiada poziomowi wydatków bieżących zrealizowanych w roku 2015. W objaśnieniach na temat wydatków bieżących podano, że „W latach 2017- 2018 zaplanowano ograniczanie wydatków bieżących w związku z planowanymi dalszymi działaniami restrukturyzacyjnymi w oświacie, pomocy społecznej. W latach 2017- 2018 nie planuje się wzrostu wydatków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Zaplanowano zmniejszanie wydatków bieżących w latach 2017 – 2018 na łączną kwotę 800.000 zł. Zmniejszenie wydatków nastąpi w wyniku: - uruchomienie przejazdów kolejowych lub likwidacja linii kolejowej na trasie Hajnówka –Białowieża (obniżenie podatku od nieruchomości o kwotę 300.000 zł); - dostosowanie sieci szkół do sytuacji demograficznej powiatu, – 400.000 zł; - zmniejszenie zatrudnienia w administracji poprzez naturalne odejścia na emeryturę (nie zatrudnianie nowych pracowników) – 100.000 zł”.

Mając na uwadze przedstawione założenia projektu uchwały w sprawie WPF powiatu hajnowskiego Skład Orzekający podnosi również, że:

- nadwyżka operacyjna projektowana w 2017 roku w kwocie 2 700 218 zł jest zdaniem Składu Orzekającego determinowana poziomem wydatków, zwłaszcza wydatków płacowych, przyjętych w projekcie budżetu w działach „801 Oświata i wychowanie” oraz „854 Edukacyjna opieka wychowawcza”. W 2015 roku wydatki bieżące w działach 801 i 854 wyniosły łącznie 13 246 990 zł, w tym wydatki na wynagrodzenia (par. 4010 obejmujący nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami) 8 140 868 zł. W 2016 roku plan wydatków w tych działach (po zmianach zwiększających dokonanych uchwałą Nr XIX/166/16 Rady Powiatu z dnia 27.10.2016 r.) ustalono łącznie na kwotę 12 864 795 zł, w tym na wynagrodzenia w tych działach zaplanowano kwotę 8 087 766 zł. Na tym tle wskazania wymaga, że w projekcie budżetu na 2017 rok zaplanowano w wymienionych działach wydatki bieżące na łączną kwotę 11 271 810 zł, w tym na wynagrodzenia zaprojektowano łącznie 7 048 000 zł. Różnica w poziomie samych wynagrodzeń w tych działach między projektem budżetu na 2017 rok a danymi sprawozdawczo-planistycznymi z lat 2015-2016 (pozostającymi na zbliżonym poziomie ponad 8 mln zł) przekracza 1 mln zł i dalece odbiega od wartości oszczędności w związku z bliżej nieokreślonym „dostosowaniem sieci szkół do sytuacji demograficznej

powiatu”, które w ciągu dwóch lat oszacowano na 400 tys. zł. Zestawienie przedstawionych wartości skłania do wniosku, że projekty planistyczne 2017 roku mogą być niemożliwe w realizacji¹;

- w objaśnieniach do projektu opiniowanej uchwały nie uprawdopodobniono poziomu nadwyżki operacyjnej roku 2018, która w stosunku do takiej nadwyżki roku 2017 (przy zastrzeżeniach wyżej wyrażonych) ma wzrosnąć o 2 099 782 zł – według cytowanych objaśnień łączne „oszczędności” wydatków bieżących w latach 2017-2018 mają dać kwotę 800 000 zł; nie uprawdopodobniono też skokowego poziomu nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach do poziomu 8 900 000 zł w roku 2023, stanowiącego 20% projektowanych w tym roku dochodów bieżących. Odnośnie do zakładanej dynamiki stałego wzrostu dochodów bieżących Skład Orzekający podkreśla, że według danych sprawozdawczych z lat 2013-2015 oraz danych o przewidywanym wykonaniu 2016 roku dochody bieżące w tym okresie oscylują w granicach 38 182 tys. zł – 38 835 tys. zł, a zatem cechują raczej zbliżonym poziomem, nie zaś corocznym stałym przyrostem;
- w latach 2013-2016 dochody ze sprzedaży majątku realizowano w kwotach znacznie odbiegających od założeń tego rodzaju dochodów przyjętych w projekcie prognozy na lata 2017-2018; w latach poprzednich konieczne z reguły było korygowanie planów dochodów z tego źródła do poziomu znacznie niższego od zakładanego w pierwotnych uchwałach budżetowych. Wskazuje to, że pozyskanie tych dochodów przez powiat jest obarczone znacznym stopniem ryzyka;

Przytoczone założenia prognostyczne legły u podstaw sporządzenia prognozy kwoty długu z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia jednak wymaga, że mimo takich prognoz różnice między maksymalnymi wskaźnikami spłat zobowiązań dłużnych a wskaźnikami spłat planowanych w latach 2017-2019 są niewielkie (wynoszą odpowiednio 0,38%, 0,30%, 0,37%; por. kol. 9.4 i 9.6.1 tabeli WPF). W kolejnych latach objętych prognozą różnice między tymi wskaźnikami znacząco wzrastają, co ma związek z projekcją stale wzrastających nadwyżek operacyjnych.

Wobec przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej powiatu oraz dołączonych objaśnień przyjętych wartości Skład Orzekający wyraża pogląd, iż projektodawca uchwały (mając na uwadze obowiązek zachowania realistyczności prognozy nałożony przez art. 226 ust. 1 ustawy) winien dokonać wnikliwej analizy przyjętych założeń prognostycznych pod kątem możliwości zapewnienia ich realizacji. Nierealizowanie

¹ Odnośnie do wydatków na zadania oświatowe przywołania również wymaga projekt ustawy budżetowej na 2017 rok (Sejm RP VIII kadencji, druk nr 881), z którego wynika, że kwota bazowa dla nauczycieli w 2017 roku ma wynosić 2 752,92 zł, podczas gdy w bieżącym roku kwota bazowa wynosi 2 717,59 zł, co oznacza podwyżkę wynagrodzeń tej grupy zawodowej na poziomie 1,3%. Na wielkość dochodów (subwencji) i wydatków oświatowych powiatu w kolejnych latach może też bezpośrednio oddziaływać (poza „sytuacją demograficzną”) projektowana reforma ustroju szkolnego, według której m.in. od września 2017 roku ma następować wygaszanie gimnazjów (powiat hajnowski prowadzi dwa gimnazja) oraz tworzenie szkół branżowych I stopnia, a od września 2019 roku czteroletnich liceów ogólnokształcących – zob. w szczególności projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1031).

prognozowanych wartości istotnych z punktu widzenia ustalania relacji z art. 243 ustawy zrodzi zdaniem Składu Orzekającego istotne zagrożenie dla możliwości uchwalania przez powiat hajnowski budżetów na kolejne lata, co w konsekwencji może m.in. powodować konieczność dalszej restrukturyzacji zaciągniętego długu publicznego.

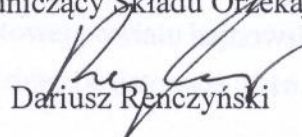
Ponadto Skład Orzekający w odniesieniu do merytorycznej prawidłowości opiniowanego projektu uchwały wskazuje, że z naruszeniem art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie zaprojektowano wartości dla roku 2020 w kol. 11.1 i 11.2 tabeli WPF, zaś dla lat 2018-2020 nie zaprojektowano wartości w kol. 11.4-11.6 (w zw. z kol. 2.2). Poza tym według załącznika nr 2 do projektu uchwały (wykaz przedsięwzięć) powiat projektuje realizację przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków pomocowych. Wskazania wymaga, że nie zaprojektowano żadnych wartości (od roku 2018) w sekcji „Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy” (kol. od 12.1 do 12.6.1 tabeli WPF).

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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