

FB
12. 01. 2017
2-



UCHWAŁA Nr II-00312-9/17
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 10 stycznia 2017 r.
w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu
powiatu hajnowskiego

Na podstawie art. 13 pkt 10 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. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.) 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
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje z zastrzeżeniami

prawidłowość planowanej kwoty długu powiatu hajnowskiego na lata 2017-2023 wynikającej z zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 15 grudnia 2016 r.: Nr XX/182/16 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2017-2023 oraz Nr XX/181/16 w sprawie uchwalenia budżetu powiatu hajnowskiego na rok 2017.

Według uchwały budżetowej na 2017 rok powiat hajnowski planuje nadwyżkę budżetu w kwocie 139 018 zł, stanowiącą różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 50 984 870 zł (z tego dochody bieżące 37 903 470 zł, dochody majątkowe 13 081 400 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 50 845 852 zł (z tego wydatki bieżące 35 203 252 zł, wydatki majątkowe 15 642 600 zł). Kwota planowanych przychodów – z tytułu wolnych środków – wynosi 1 534 670 zł, zaś kwota rozchodów – tytułem spłaty kredytów zaciągniętych w latach poprzednich – 1 673 688 zł. W świetle przyjętej konstrukcji budżetu nadwyżka wraz z kwotą wolnych środków ma posłużyć sfinansowaniu rozchodów planowanych na rok 2017.

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 budżetu na 2016 rok po zmianach dokonanych uchwałą Nr XX/179/16 Rady Powiatu z dnia 15 grudnia 2016 r. zostały zaangażowane na sfinansowanie spłaty długu w kwocie 290 400 zł. Wskazuje to, że powiat hajnowski będzie w 2017 roku w posiadaniu wolnych środków w kwocie zaangażowanej w przychodach budżetu. Przyjmując tę tezę Skład Orzekający zakłada, że wykonanie budżetu 2016 roku nastąpiło zgodnie z przyjętym planem po zmianach.

Stosownie do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2023 powiat hajnowski zamierza spłacać zaciągnięty dług do końca 2023 roku – w całym okresie objętym prognozą finansową nie zakłada się pozyskiwania nowych tytułów dłużnych (wartość długu na koniec 2016 roku ma wynosić 16 236 829 zł, w kolejnych latach wartość ta ma sukcesywnie maleć). Według przyjętych założeń począwszy od 2018 roku powiat ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego długu.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości wynika, że w okresie spłaty długu nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Przyjęte w prognozie założenie zachowania tej relacji oparte jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) zarówno na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2017-2018 (dochody z tego źródła planowane w budżecie na 2017 rok wynoszą 350 100 zł, w następnym roku przyjęto kwotę 500 000 zł), jak i na założeniu osiągania w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

Odnosnie do przedstawionych założeń w zakresie planowanej kwoty długu i sposobu sfinansowania jego spłaty Skład Orzekający wskazuje, iż są one zbieżne z założeniami projektu uchwały w sprawie WPF powiatu, przyjętego uchwałą Nr 66/141/16 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 14 listopada 2016 r. Stąd Skład Orzekający wydając niniejszą opinię odwołuje się do tej opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2017-2023 zawartych w uchwale Nr II-00311-28/16 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 29

listopada 2016 r. W ślad za przywołaną opinią, mając na uwadze przedstawioną w podjętej uchwale prognozę kwoty długu, Skład Orzekający podnosi, że:

- od 2018 roku zakładany jest bardzo wysoki wzrost nadwyżek operacyjnych będący efektem założenia stałego wzrostu dochodów bieżących przy istotnym ograniczeniu poziomu wydatków bieżących. Saldo operacyjne roku 2017 według uchwały budżetowej 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. Skład Orzekający nie dysponuje w dacie wydania niniejszej opinii danymi rocznych sprawozdań z wykonania budżetu powiatu za 2016 rok, które wraz z danymi sprawozdawczymi z lat 2014-2015 mogłyby posłużyć do oceny trendu w zakresie realizacji wartości istotnych z punktu widzenia ustalania relacji z art. 243 ustawy. W oparciu o dane sprawozdań Rb-27S i RB-28S o dochodach i wydatkach budżetowych za listopad 2016 roku, a także zmiany budżetu dokonane pod koniec roku, można wnioskować, że nadwyżka operacyjna tego roku może być zrealizowana na poziomie podobnym, a nawet wyższym od osiągniętego w roku 2015 (2 506,4 tys. zł). Uprawdopodabnia to możliwość realizacji nadwyżki operacyjnej wynikającej z budżetu na 2017 rok, choć zdaniem Składu Orzekającego zakładane w uchwale budżetowej z dnia 15 grudnia 2016 r. saldo operacyjne determinowane jest niższym na tle lat poprzednich planem wydatków, zwłaszcza wydatków płacowych, przyjętych w działach „801 Oświata i wychowanie” oraz „854 Edukacyjna opieka wychowawcza”. Skład Orzekający podnosi natomiast, że w 2018 roku, w stosunku do roku 2017, saldo operacyjne ma wzrosnąć o kwotę 2 099 782 zł. O ile prognozowany poziom dochodów bieżących w 2018 roku należy uznać za zasadny, o tyle założenie poziomu wydatków bieżących budzi wątpliwości w zakresie możliwości jego zrealizowania. Jest to istotne z uwagi, że wartość wydatków bieżących roku 2018, najniższa w całej prognozowanej perspektywie, jest odniesieniem dla projekcji wydatków bieżących na kolejne lata – wydatki te w ostatnim roku objętym prognozą zakłada się na poziomie odpowiadającym wydatkom bieżącym zrealizowanym w roku 2015. Odnosnie 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 się raczej zbliżonym poziomem, nie zaś corocznym stałym przyrostem (w 2018 roku szacuje się dochody bieżące na wartość 38 900 tys. zł, zaś w roku 2023 na kwotę 44 500 tys. zł). Z przedstawionych względów za obarczoną istotnym ryzykiem Skład Orzekający uznaje projekcję tak skokowego wzrostu poziomu nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach;
- w latach 2013-2016 dochody ze sprzedaży majątku realizowano w kwotach znacznie odbiegających od założeń tego rodzaju dochodów przyjętych w prognozie 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.

Według sprawozdania Rb-27S za listopad 2016 r. dochody ze sprzedaży majątku planowane na kwotę 30 100 zł nie zostały wykonane (na koniec III kwartału dochody z tego źródła planowano w wysokości 300 100 zł). Wskazuje to, że pozyskanie tych dochodów przez powiat również jest obarczone znacznym stopniem ryzyka.

Na tle przytoczonych założeń, które legły u podstaw sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej wskazania wymaga, że różnice między maksymalnymi wskaźnikami spłat zobowiązań dłużnych a wskaźnikami spłat planowanych w latach 2017-2019 są niewielkie (nie przekraczają 0,75% - por. dane sekcji „Wskaźnik spłaty zobowiązań” tabeli WPF). W kolejnych latach objętych prognozą różnice między tymi wskaźnikami znacząco wzrastają, co ma w szczególności związek z projekcją skokowo wzrastających nadwyżek operacyjnych. Przywołane dane odnośnie do wskaźników wskazują, że powiat hajnowski winien realnie osiągać wyższe niż dotychczas wartości istotne z punktu widzenia ustalania relacji z art. 243 ustawy. Niespełnienie tego wymogu, połączone z przeszacowaniem niektórych prognozowanych wartości, zdaniem Składu Orzekającego prowadzić będzie do załamania prognozy kwoty długu w obecnym kształcie.

Mając na uwadze przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, 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