



UCHWAŁA Nr II-00311-13/15

Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2016-2023

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, ze zm.), 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 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 z zastrzeżeniami

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2016-2023, przedłożony przez Zarząd Powiatu Hajnowskiego.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2016-2023, zawartym w uchwale Nr 30/66/15 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 10 listopada 2015 r. (data wpływu do RIO: 13.11.2015 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej powiatu hajnowskiego na 2016 rok, przyjętego uchwałą Nr 30/65/15 Zarządu Powiatu z dnia 10 listopada 2015 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2016-2023 spełnia, 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 2016 roku podstawowe wartości są

zgodne z projektem budżetu na 2016 rok. Powiat planuje w 2016 roku nadwyżkę dochodów nad wydatkami w kwocie 488 523 zł, która wraz z kwotą wolnych środków ma być przeznaczona, jak to wynika z konstrukcji projektu budżetu, na sfinansowanie rozchodów zaplanowanych na 2016 rok. Kwota przychodów z tytułu wolnych środków, zdefiniowanych w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, została zaplanowana w wysokości 309 373 zł. Łączna planowana kwota rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych wynosi 797 896 zł.

Z opiniowanego projektu uchwały wynika, że 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 2015 roku ma wynosić 17 424 725 zł, w kolejnych latach wartość ta ma sukcesywnie maleć). Według założeń przedłożonego projektu WPF we wszystkich latach objętych prognozą powiat ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu, przy czym w roku 2017 w finansowanie spłaty długu mają być zaangażowane również wolne środki na sumę 404 129,03 zł. Odnosnie do wolnych środków przyjętych w prognozie dla lat 2016-2017 w łącznej wartości 713 502,03 zł Skład Orzekający wskazuje, że jej wyliczenie oparte jest zarówno o dane sprawozdawcze (z których wynika, że w 2015 roku powiat dysponował wolnymi środkami w kwocie 1 968 315,03 zł), jak też prognozowane wykonanie budżetu bieżącego roku (według którego na finansowanie budżetu 2015 roku mają być wykorzystane wolne środki na sumę 1 242 477 zł) oraz założenia projektu budżetu na 2016 rok (według których dla pokrycia potrzeb budżetowych zakłada się również wykorzystanie wolnych środków w wysokości 309 373 zł). Skład Orzekający, nie mogąc – z powyższych względów – wskazać w dacie wydania niniejszej opinii na konkretne kwoty wolnych środków, które mogą wystąpić po zamknięciu roku budżetowego 2015 i 2016 zastrzega, iż powiat hajnowski będzie mógł finansować spłatę długu w sposób prognozowany (tj. z zaangażowaniem kwot wolnych środków) w przypadku zrealizowania przyjętych założeń prognostycznych i planistycznych.

Odnosnie do przedstawionych założeń w zakresie kwoty długu i sposobu sfinansowania jego spłaty, a także kształtowania się relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający podnosi również, że prognozowane zachowanie relacji z art. 243 ustawy oparte jest zarówno na założeniu osiągania wysokich nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), jak i projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2016-

2017 (w kwotach po 300 000 zł). Zdaniem Składu Orzekającego wykonanie prognozowanych w tych obszarach wartości może być bardzo trudne z niżej podanych względów.

Z objaśnień wartości przyjętych w projekcie WPF (załącznik nr 3 do projektu uchwały) można wnioskować, że kwoty nadwyżek operacyjnych prognozowanych w kolejnych latach wynikają z założenia wzrostu dochodów bieżących rok do roku na poziomie średnio 3% przy stałym ograniczaniu poziomu wydatków bieżących. W latach 2017-2019 wydatki te założono na pułapie 33 200 tys. – 34 000 tys. zł, niższym od planowanego w projekcie budżetu na 2016 rok (34 219,8 tys. zł), zaś w kolejnych latach przyjęto nieznaczny wzrost tych wydatków – do wartości 35 600 tys. w roku 2023, pozostającej jednakże poniżej przewidywanego wykonania wydatków bieżących w 2015 roku. Jako uzasadnienie takiej prognozy wskazano na „prowadzone od lat” działania restrukturyzacyjne w różnych obszarach działalności powiatu. Odnotowania wymaga, że działania te były wskazywane jako służące ograniczaniu wydatków również w uchwałach przyjmujących wieloletnie prognozy finansowe na lata 2014-2023 oraz 2015-2023. W szczególności w opiniowanym projekcie WPF, w ślad za poprzednio uchwalanymi prognozami finansowymi, wskazano na wyższe wpływy subwencji oświatowej w związku z utworzeniem gimnazjum (co miało miejsce w 2013 roku), na zmniejszenie obciążeń w podatku od nieruchomości w wyniku uruchomienia przejazdów bądź likwidacji linii kolejowej, zmniejszenie wydatków w związku z „dostosowaniem sieci szkół do sytuacji demograficznej powiatu” oraz „obsługą administracyjną szkół”, a także zmniejszenie zatrudnienia w administracji. Podano przy tym, że owo zmniejszenie wydatków nastąpi „w latach 2016-2018 na łączną kwotę 1 019 758 zł” (kwoty oszczędności z tych tytułów podawano też w poprzednio podjętych uchwałach). Mając na uwadze przytoczone założenia Skład Orzekający wskazuje po pierwsze, że według projektu WPF (załącznik nr 1 do projektu uchwały) już w 2017 roku wydatki bieżące mają być niższe o kwotę 1 019 758 zł od wydatków bieżących przyjętych w projekcie budżetu na 2016 rok (zob. kol. 2.1 tabeli WPF). Po drugie Skład Orzekający podkreśla, że według obecnie obowiązującej prognozy finansowej na lata 2015-2023 (ostatnio zmienionej uchwałą Nr X/74/15 Rady Powiatu z dnia 29 października 2015 r.) prowadzone przez powiat działania miały już w 2016 roku doprowadzić do powstania nadwyżki operacyjnej na poziomie 2 800 000 zł – według przedłożonych projektów saldo operacyjne budżetu na 2016 rok wynosi zaś 1 624 713 zł. Świadczy to zdaniem Składu Orzekającego, że podejmowane działania restrukturyzacyjne nie powiodły się bądź też nienależycie oszacowano finansowe efekty ich wdrażania¹. W tym

¹ Na przykład dotychczas nie udało się zmniejszyć obciążeń w podatku od nieruchomości – w 2014 r. wydatki poniesione w par. 4480 Podatek od nieruchomości wyniosły 349 904 zł, w tym w rozdz. 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami 293 835 zł; w planie wydatków budżetu po zmianach na 2015 r. wydatki te zaplanowano odpowiednio na poziomie 359 282 zł i 303 000 zł. W odniesieniu do wydatków na zadania

kontekście Skład Orzekający uznaje za obciążoną bardzo wysokim ryzykiem realizację nadwyżki budżetowej prognozowanej w roku 2017 w wysokości 3 800 000 zł, jej wzrost w roku 2018 do poziomu 4 700 000 zł oraz wzrost w kolejnych latach do kwoty 8 400 000 zł szacowanej w ostatnim roku objętym WPF.

Odnosnie do kwot dochodów ze sprzedaży majątku Skład Orzekający, nie negując możliwości określania tego rodzaju wartości w WPF, wskazuje, że według przewidywanego wykonania budżetu bieżącego roku dochody z tego źródła mają wynieść 107 597,75 zł, natomiast według pierwotnego planu budżetu na 2015 rok dochody te zakładano na poziomie 600 100 zł. Zważywszy przy tym na wykonanie omawianych dochodów w latach 2013-2014 (odpowiednio 69 019,13 zł i 5 918,85 zł) skonstatować przychodzi, iż pozyskanie tych dochodów jest także obciążone znacznym stopniem ryzyka.

Skład Orzekający zauważa ponadto, że w 2018 roku prognozuje się znaczne – na tle pozostałych lat – dochody ogółem w wysokości 51 470 240 zł (co ma związek z zakładanym pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji na poziomie 13 470 240 zł); poziom tych dochodów istotnie oddziałuje na ustalenie wskaźnika planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań w tym roku.

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 minimalne (wynoszą odpowiednio 0,12%, 0,07%, 0,09%; 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. W tym kontekście przywołać należy, że poziom rozchodów ma istotnie wzrosnąć od 2018 roku, w którym ma być rozpoczęty proces wykupu obligacji wyemitowanych w końcu 2013 w celu poprawy wskaźników obsługi zadłużenia.

Wobec przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej powiatu oraz dołączonych objaśnień przyjętych wartości Skład Orzekający wyraża

oświatowe klasyfikowane w działach 801 Oświata i wychowanie oraz 854 Edukacyjna opieka wychowawcza zauważyć można, że wydatki bieżące klasyfikowane w tych działach w poszczególnych paragrafach z czwartą cyfrą zero mają w latach 2013-2015 tendencję wzrostową: w 2013 ogół takich wydatków (łącznie w obu działach) wyniósł 12 631 024 zł, w 2014 roku 12 863 368 zł, zaś w budżecie po zmianach na 2015 rok zaplanowano łącznie 12 979 514 zł, przy planie z pierwotnej uchwały budżetowej na poziomie 12 387 150 zł. W projekcie budżetu na 2016 rok założono omawiane wydatki bieżące w łącznej wysokości 11 962 553 zł – Skład Orzekający nie jest w stanie ocenić, czy projektowany poziom wydatków jest efektem podejmowanych działań oszczędnościowych, czy też w trakcie roku powiat będzie zmuszony do znacznej korekty planu tych wydatków. W kwestii części oświatowej subwencji ogólnej można natomiast wskazać, iż dochody powiatu z tego tytułu mają tendencję spadkową: w 2013 roku powiat otrzymał subwencję oświatową w wysokości 11 066 308 zł, w 2014 roku 10 865 467 zł, w budżecie po zmianach na 2015 rok zaplanowano z tego tytułu 10 637 167, a w projekcie budżetu na 2016 rok 10 358 125 zł.

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. Powiat hajnowski winien też podjąć zintensyfikowane działania zmierzające do wykonywania budżetów w poszczególnych latach (w tym także budżetu bieżącego roku) w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjmowanych założeń spłaty długu. Nierealizowanie 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 wartości prezentowanych w opiniowanym projekcie uchwały, wskazuje, że:

- dla roku 2016 w tabeli WPF w kol. 1.1.1, 11.4 i 11.5, 11.6 wykazano wartości dochodów i wydatków, które nie są zgodne z projektem budżetu na 2016 rok (według projektu budżetu w kol. tych powinny być podane wartości: 6 683 124 zł, 4 765 313 zł (łącznie w kol. 11.4 i 11.5), 676 064 zł;
- w wykazie przedsięwzięć, w wierszu 1.1.2.1, niewłaściwie oznaczono jednostkę odpowiedzialną za przedsięwzięcie (wskazano jedynie „hajnowski”).

Mając na uwadze przedstawione dane prognostyczne, 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