

UCHWAŁA Nr II-00312-3/16

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2015 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 2012 r. poz. 1113, ze zm.), art. 230 ust. 4 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
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje z zastrzeżeniami

prawidłowość planowanej kwoty długu powiatu hajnowskiego na lata 2016-2023, 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 17 grudnia 2015 r.: Nr XI/91/15 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2016-2023 oraz Nr XI/90/15 w sprawie uchwalenia budżetu powiatu hajnowskiego na rok 2016.

Według uchwały budżetowej na 2016 rok powiat hajnowski planuje nadwyżkę budżetu w kwocie 488 523 zł, stanowiącą różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 40 149 658 zł (z tego dochody bieżące 35 844 471 zł, dochody majątkowe 4 305 187 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 39 661 135 zł (z tego wydatki bieżące 34 219 758 zł, wydatki majątkowe 5 441 377 zł). Kwota planowanych przychodów – z tytułu wolnych środków – wynosi 309 373 zł, zaś kwota rozchodów – tytułem spłaty kredytów zaciągniętych w latach poprzednich – 797 896 zł. W świetle przyjętej konstrukcji budżetu nadwyżka wraz z kwotą wolnych środków ma posłużyć sfinansowaniu rozchodów planowanych na rok 2016.

Stosownie do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2023 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 2015 roku ma wynosić 17 424 725 zł, w kolejnych latach wartość ta ma sukcesywnie maleć). Według przyjętych założeń w całym okresie objętym prognozą długu powiat ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego długu, ponadto w latach 2016-2017 w finansowanie spłaty długu mają być angażowane również wolne środki.

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 i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu (lewa strona wzoru) 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 (prawa strona wzoru).

Odnosnie do przedstawionych założeń w zakresie planowanej kwoty długu i sposobu sfinansowania jego spłaty Skład Orzekający wskazuje, iż są one tożsame z założeniami projektu uchwały w sprawie WPF powiatu, przyjętego uchwałą Nr 30/66/15 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 10 listopada 2015 r. Stąd Skład Orzekający wydając niniejszą opinię odwołuje się do tez opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2016-2023 zawartych w uchwale Nr II-00311-13/15 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015 r. W ślad za przywołaną opinią, mając na uwadze przedstawioną w podjętej uchwale prognozę kwoty długu, Skład Orzekający podnosi, że:

1) Wyliczenie wartości wolnych środków przyjętych w prognozie dla lat 2016-2017 na sumę 713 502,03 zł 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 2015 roku (według którego na finansowanie budżetu 2015 roku mają być wykorzystane wolne środki na sumę 1 242 477 zł) oraz wartości przyjęte w budżecie na 2016 rok (w którym zaplanowano 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.

2) Prognozowane zachowanie relacji z art. 243 ustawy oparte jest zarówno na założeniu osiągnięcia 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. Zdaniem Składu Orzekającego wykonanie prognozowanych w tych obszarach wartości może być bardzo trudne z następujących względów:

- kwoty nadwyżek operacyjnych prognozowanych w kolejnych latach wynikają z założenia wzrostu dochodów bieżących przy stałym ograniczaniu poziomu wydatków bieżących (wartość wydatków bieżących prognozowanych w 2023 roku pozostaje poniżej przewidywanego wykonania wydatków bieżących w 2015 roku). Jako uzasadnienie takiej prognozy wskazano na „prowadzone od lat” działania restrukturyzacyjne w różnych obszarach działalności powiatu, przy czym działania te przywoływano również w uchwałach przyjmujących wieloletnie prognozy finansowe na lata 2014-2023 oraz 2015-2023. Dostępne dane sprawozdawcze, a także wartości planistyczne budżetu na 2016 rok w konfrontacji z założeniami uchwalanych kolejno prognoz finansowych prowadzą, zdaniem Składu Orzekającego, do wniosku, że podejmowane działania restrukturyzacyjne nie przyniosły dotychczas zakładanych rezultatów (na przykład według prognozy finansowej obowiązującej na lata 2015-2023 prowadzone przez powiat działania miały już w 2016 roku doprowadzić do powstania nadwyżki operacyjnej na poziomie 2 800 000 zł – według zaś uchwalonego na 2016 rok budżetu saldo operacyjne ma wynosić 1 624 713 zł). Z uwagi na to 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;

- na tle danych sprawozdawczych z lat 2013-2015 znacznym stopniem ryzyka obciążona jest też realizacja dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2016-2017 w kwotach po 300 000 zł. W przywołanym okresie trzech lat pozyskane dochody z wymienionego źródła wyniosły łącznie 182 535,73 zł (z uwzględnieniem przewidywanego wykonania tych dochodów w roku 2015 na sumę 107 597,75 zł; według stanu na dzień 30.09.2015 r. dochody te planowano pozyskać na kwotę 600 100 zł);

- 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.

3) Mimo przedstawionych prognoz poszczególnych wartości służących ustalaniu relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych różnice między maksymalnymi wskaźnikami spłat zobowiązań dłużnych a wskaźnikami spłat planowanych w latach 2017-2019 są minimalne

(wynosząc 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 roku w celu poprawy wskaźników obsługi zadłużenia.

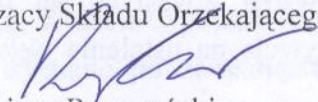
Wobec przedstawionej wieloletniej prognozy finansowej powiatu wraz z prognozą kwoty długu na lata 2016-2023, a także dołączonych objaśnień przyjętych wartości, Skład Orzekający wyraża pogląd, iż powiat hajnowski winien podjąć zintensyfikowane, przynoszące też rezultaty finansowe, działania zmierzające do wykonywania budżetów w poszczególnych latach 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.

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