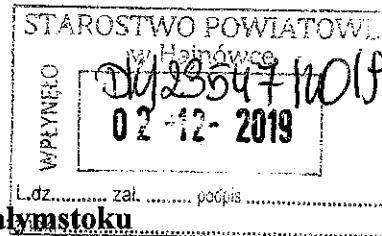


FB
02.12.2019



UCHWAŁA Nr II-00311-12/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 27 listopada 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2020-2030

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 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 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
Paweł Gałko	- członek
Marcin Tyniewicki	- członek

opiniuje negatywnie

przedłożony przez Zarząd Powiatu Hajnowskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2020-2030.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2020-2030 zawarty w uchwale Nr 37/69/19 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 12 listopada 2019 r. (data wpływu do RIO: 14.11.2019 r.), zmienionej uchwałą Nr 38/72/19 Zarządu Powiatu z dnia 20 listopada 2019 r., z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej powiatu hajnowskiego na 2020 rok, przyjętego uchwałą Nr 37/68/19 Zarządu Powiatu z dnia 12 listopada 2019 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2020-2030 uwzględnia wymagania formalne w zakresie przedmiotu regulacji określone w przepisach art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; dalej też jako: *u.f.p.*) 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 i z 2019 r. poz. 1903).

Określone w prognozie finansowej dla 2020 roku podstawowe wartości są zgodne z projektem budżetu na 2020 rok. Według projektowanych wartości w 2020 roku ma wystąpić deficyt budżetu w kwocie 2 386 500 zł, który ma być pokryty przychodami z kredytu długoterminowego. Łączna kwota przychodów budżetu z kredytu projektowana jest w kwocie 3 000 000 zł, ponieważ przychody te mają również służyć sfinansowaniu rozchodów budżetowych w kwocie 613 500 zł tytułem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

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

w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) . Powiat hajnowski zamierza spłacać zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania finansowe do końca 2030 roku, przy czym od 2021 roku nie zakłada się zaciągania nowego długu publicznego. Na koniec 2020 roku wartość długu publicznego powiatu ma wynosić 15 682 367 zł, w kolejnych latach wartość ta ma stopniowo maleć. Według założeń przedłożonego projektu WPF poczynszy od 2021 roku powiat ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości mają służyć finansowaniu rozchodów tytułem spłat długu. Rozchody na lata 2021-2023 przyjęto w przedziale wartości 723 500 zł – 954 367 zł, w latach 2024-2029 w granicach wartości 2 023 500 zł – 2 373 500 zł, a w ostatnim roku prognozy w kwocie 300 000 zł. We wszystkich latach objętych prognozą zaprojektowano też wydatki na obsługę długu.

Zachowanie relacji z art. 243 u.f.p.¹, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań i wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest (dla dopuszczalnych limitów spłat) na założeniu osiągania nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy). Według projektowanej prognozy finansowej saldo operacyjne w 2020 roku wynosi 254 386 zł (zgodnie z projektem budżetu), w 2021 roku saldo to oszacowano na wartość 1 423 000 zł, w 2022 roku 2 553 000 zł, a od roku 2023 założono dalszy trwały wzrost nadwyżek operacyjnych od wartości 3 780 000 zł, poprzez wartość 5 970 000 zł w 2025 roku, 8 766 000 zł w 2027 roku, 11 800 000 zł w 2029 roku, po wartość 16 500 000 zł w roku 2030. Stosownie do wartości zaprojektowanych w omawianym obszarze kształtują się też tzw. rezerwy limitowe wynikające z porównania procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i dopuszczalnych wskaźników (limitów) spłat zobowiązań (obliczonych w szczególności w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF): dla 2020 roku rezerwa ta wynosi 3,05%, dla okresu 2021-2023 rezerwy pozostają w przedziale 1,06%-1,42%, dla roku 2024 rezerwa jest minimalna – wynosi 0,09%, po czym od 2025 roku rezerwy limitowe znacznie wzrastają, m.in. w okresie od 2026 do 2029 roku wynoszą od 3,43% do 10,81%, zaś w ostatnim roku prognozy 17,30%.

Skład Orzekający podnosi, że przywołana wyżej projekcja wynika z ogólnikowo objaśnionych założeń, które nie znajdują żadnego oparcia w danych o wykonaniu części bieżących budżetów w okresie poprzedzającym projektowaną prognozę finansową. Według objaśnień do projektu WPF: *W wieloletniej prognozie finansowej założono wzrost dochodów bieżących w latach 20-2030 na poziomie średnio 3,5% oraz W latach 2020- 2030 zaplanowano powolny stały wzrost wydatków budżetowych.* Analiza wartości szacowanych dochodów bieżących wskazuje, że powiększono je rok do roku o przywołany w objaśnieniach wskaźnik 3,5%, poza ostatnim rokiem prognozy, w którym oszacowano dochody wyższe o 8,51% w stosunku do roku poprzedniego; w odniesieniu do projekcji wartości wydatków bieżących przyjmowano ich coroczny wzrost o wskaźniki oscylujące w granicach 0,85%-1,10%, poza rokiem 2024, w którym przyjęto wydatki bieżące wyższe o 2,07% w stosunku do roku poprzedniego.

Jak wskazują dane sprawozdawcze z lat 2012-2018 w okresie tym nie wystąpiła tendencja stałego wzrostu nadwyżek operacyjnych, a najwyższą wartość nadwyżki operacyjnej

¹ Dla lat 2020-2025 relacje te są obliczane z uwzględnieniem art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych..., a od 2026 roku z uwzględnieniem art. 9 ust. 2 przywołanej ustawy zmieniającej.

– 3 428,7 tys. zł osiągnięto w 2016 roku, przy czym zaznaczenia wymaga, że był to jedyny rok, w którym saldo operacyjne przekroczyło wartość 3 mln zł. Powiat nie odnotowywał też istotnej i trwałej dynamiki wzrostu dochodów bieżących, np. w okresie od 2013 do 2017 roku, tj. w okresie 5 lat, dochody te wzrosły z kwoty 38 185 tys. zł do kwoty 39 182,4 tys. zł, a więc o ok. 2,6%. Znaczniejszy wzrost dochodów bieżących wystąpił w 2018 roku (ok. 13,3%), jednakże był on związany z finansowaniem projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE, w związku z czym wzrostowi tych dochodów odpowiadało zwiększenie wydatków bieżących (ok. 12,1%), co oczywiście nie dało istotnego wzrostu zrealizowanej nadwyżki operacyjnej (zob. kol. 7.1. tabeli WPF). Natomiast w przedstawionym do zaopiniowania projekcie prognozy finansowej założono, że w 2023 roku powiat wypracuje nadwyżkę operacyjną przekraczającą najwyższą kwotę dotychczas osiągniętą, a na przestrzeni kolejnych lat dojdzie do zwielokrotnienia wartości tej nadwyżki. Efektem tego jest też ustalenie znaczących wartości rezerw limitowych, które jednakże nie stanowią miarodajnej oceny zdolności powiatu do spłaty długu publicznego. W ocenie Składu Orzekającego odpowiadające realiom funkcjonowania powiatu są raczej relacje wskaźników z art. 243 u.f.p. ustalone do roku 2024, w tym wskazujące na możliwość zaistnienia minimalnych różnic między wskaźnikami prognozowanych spłat a wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat.

Zgodnie z wymogiem art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. O spełnieniu tego wymogu powinny też świadczyć objaśnienia przyjętych wartości dołączane do wieloletniej prognozy finansowej na podstawie art. 226 ust. 2a ustawy. Jak zaś o tym stanowi art. 230 ust. 3 u.f.p. opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Powiat hajnowski projektuje zwiększenie zadłużenia w 2020 roku w związku z potrzebą sfinansowania deficytu w kwocie 2 386 500 zł. Mając to na uwadze Skład Orzekający stwierdza, że projektodawca opiniowanej uchwały oparł się na założeniach, których realistyczności nie wykazał, a w konsekwencji nie przedstawił racjonalnego zapewnienia, że w kolejnych latach objętych prognozą kwoty długu nie dojdzie do naruszenia relacji, o których mowa w art. 243 u.f.p. W odniesieniu do spłaty długu Skład Orzekający zauważa też, według objaśnień do projektu prognozy w zakresie rozchodów „w latach 2024-2029 planuje się wykup obligacji średnio rocznie na kwotę 1.583.333 zł”. Taki harmonogram jest niezgodny z obowiązującą uchwałą Nr XXVI/248/17 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIX/198/13 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 31 października 2013 roku w sprawie emisji obligacji, według której wykup obligacji ma nastąpić w latach 2022-2027. Z objaśnień nie wynika, czy okoliczność ta została uwzględniona w procedurze podejmowania uchwały w sprawie WPF

Reasumując Skład Orzekający podkreśla, że w świetle art. 226 u.f.p. miarą prawidłowości wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu, jest jej realistyczność, nie zaś spełnienie wymogów formalnych w zakresie jej sporządzenia. Realistyczne określenie wartości prognozy jest szczególnie istotne w sytuacji przyjmowania założeń, według których dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego ma ulec zwiększeniu oraz zmianie ma ulec sposób spłaty długu.

Ponadto w odniesieniu do wartości określonych w opiniowanym projekcie uchwały Skład Orzekający zauważa, że:

- dla 2020 roku w kol. 2.1.1 tabeli WPF określono wartość 30 218 042 zł, podczas gdy z projektu budżetu wynika wartość 30 192 042 zł;
- dla roku 2023 w kol. 1.2.2 określono wartość 5 044 740 zł, podczas gdy w kol. 9.2 (i kol.1.2) określono wartość 14 540 840,40 zł.

Biorąc pod uwagę przedstawione wartości prognostyczne, Skład Orzekający wydał opinię 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