



UCHWAŁA Nr II.00313-52/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 4 października 2019 r.
w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez województwo podlaskie
kredytu długoterminowego w kwocie 113 700 889 zł na finansowanie
planowanego deficytu budżetu na 2019 rok

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.), art. 91 ust. 2 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
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez województwo podlaskie kredytu długoterminowego w wysokości 113 700 889 zł, przeznaczonego na finansowanie planowanego na 2019 rok deficytu budżetu, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr 70/1105/2019 z dnia 17 września 2019 r. Zarząd Województwa Podlaskiego postanowił o zaciągnięciu kredytu długoterminowego do kwoty 113 700 889 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu województwa. Pismem z 20 września 2019 r. Marszałek Województwa wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu. Według treści tego wniosku spłata kredytu w kwocie 113 700 889 zł planowana jest w ratach rocznych do roku 2039, przy czym w latach 2019-2024 ma nastąpić karencja w spłacie kapitału. W latach 2025-2038 roczne raty kapitałowe mają wynosić po 7 599 392 zł, zaś ostatnia rata w 2039 roku 7 309 401 zł.

Z uchwały Nr V/32/19 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 21 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2019, z uwzględnieniem zmian przedłożonych RIO do dnia wydania niniejszej opinii, w tym zmiany dokonanej uchwałą Nr XII/125/2019 Sejmiku Województwa z 9 września 2019 r. oraz uchwałą Zarządu Województwa Nr 71/1126/2019 z 24 września 2019 r., wynika, że na 2019 rok zaplanowano deficyt budżetu w kwocie 159 107 270 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 795 869 756 zł (z tego dochody bieżące 453 423 039 zł, dochody majątkowe 342 446 717 zł) a wydatkami w kwocie ogółem 954 977 026 zł (z tego wydatki bieżące 392 253 609 zł, wydatki majątkowe 562 723 417 zł). Łączna kwota planowanych na 2019 rok przychodów wynosi 169 262 260 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 113 700 889 zł, przychody ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych 10 608 630

zł, wolne środki 38 484 241 zł oraz nadwyżki z lat ubiegłych 6 468 500 zł¹. Rozchody budżetu – tytułem spłat wcześniej zaciągniętych kredytów – zaplanowano na kwotę 10 154 990 zł. Z postanowień uchwały budżetowej na 2019 rok po zmianach wynika, że przychody z planowanego do zaciągnięcia kredytu mają w całości posłużyć pokryciu deficytu budżetu (w pozostałej części deficyt ma być sfinansowany z wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych, a ponadto, na kwotę 453 640 zł, z przychodów ze spłat pożyczek udzielonych).

Limity zobowiązań dłużnych oraz upoważnienia dla Zarządu Województwa do ich zaciągania zostały określone w postanowieniach § 8 i § 13 pkt 1 uchwały Sejmiku Województwa z 21 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2019 (limit w zakresie sfinansowania kredytem planowanego deficytu, jak i upoważnienie do jego zaciągnięcia, ustanowiono w wysokości 113 900 889 zł, tj. o 200 000 zł wyższej, co miało związek z pierwotną konstrukcją budżetu).

Mając na uwadze obowiązujące postanowienia uchwały budżetowej Skład Orzekający stwierdza, że zamierzenie zaciągnięcia przez Zarząd Województwa kredytu długoterminowego będącego przedmiotem niniejszej opinii nie narusza regulacji art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych [dalej też jako: ustawa] – zamierzenie to mieści się w granicach upoważnienia organu stanowiącego oraz uwzględnia obowiązującą konstrukcję budżetu.

Prognozowana sytuacja finansowa województwa podlaskiego, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2019-2041” – po zmianach dokonanych ostatnio uchwałą Nr 70/1108/2019 Zarządu Województwa z dnia 17 września 2019 r. Przyjęte w tej prognozie dla 2019 roku wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Obowiązująca prognoza finansowa województwa podlaskiego została sporządzona do 2041 roku, w którym ma nastąpić spłata planowanego do zaciągnięcia długu publicznego. Poza bieżącym rokiem budżetowym przychody zwrotne, w przedziale wartości 55 539 599 zł – 3 656 114 zł, mają być pozyskiwane również w latach 2020-2040 i być przeznaczone na finansowanie prognozowanych deficytów budżetowych (okres 2020-2023) oraz rozchodów tytułem spłat zobowiązań dłużnych. Celem sfinansowania tych rozchodów w prognozie finansowej przyjęto też, że od 2024 roku województwo będzie osiągało nadwyżki budżetowe, ponadto w okresie lat 2020-2026 zostaną zrealizowane przychody ze spłat pożyczek udzielonych. W konsekwencji przyjętych założeń co do spłat zobowiązań dłużnych zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia, w latach 2020-2023 zaprojektowano niższe wartości rozchodów, tj. w przedziale 8 700 000 zł – 5 197 989 zł, w 2024 roku założono spłaty na kwotę 18 326 443 zł, w okresie lat 2025-2038 rozchody mają być realizowane w granicach od 23 236 269 zł do 27 919 411 zł, w pozostałym okresie (2039-2041) w malejących wartościach od 19 018 778 zł do 10 086 216 zł. Spłata kapitału kredytu będącego przedmiotem niniejszej opinii ma następować, według treści wniosku, w latach 2025-2039, w których na sfinansowanie rozchodów przewidziano nadwyżki dochodów nad wydatkami, przychody zwrotne oraz (w 2025 i 2026 roku) przychody ze spłat pożyczek udzielonych.

¹ Z danych sprawozdawczych (m.in. bilansu z wykonania budżetu województwa podlaskiego sporządzonego na dzień 31 grudnia 2018 r.) wynika, że województwo posiada wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 95 025 926,68 zł oraz skumulowaną nadwyżkę budżetową w kwocie 24 969 630,69 zł; należności z tytułu udzielonych przez województwo pożyczek wynosiły na koniec 2018 roku 32 229 063,32 zł.

Wynikająca z przywołanych wyżej projekcji wartości (zawartych w kol. 3-4.4.1, 5-5.1 oraz 10-10.1 tabeli WPF) kwota długu publicznego województwa na koniec 2019 roku ma wynosić 230 800 889 zł (29% w stosunku do planowanych dochodów ogółem) a do roku 2023 dług ten ma wzrosnąć do kwoty 296 857 567 zł (51,9% w odniesieniu do szacowanych w tym roku dochodów); od 2024 roku ma następować stopniowy spadek zadłużenia (kol. 6 tabeli WPF).

W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3, 2.1.3.1 tabeli WPF). Ponadto należy wskazać że na samorządzie województwa podlaskiego ciąży zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń – według danych sprawozdania Rb-Z sporządzonego za II kwartał 2019 r. wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tego tytułu wynosiła 88 139 249,92 zł. Prognozę potencjalnych wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń określono w kol. 2.1.1 tabeli WPF.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2016-2018), wynika, że w 2019 roku i kolejnych latach objętych prognozą nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 i art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów wraz z należnymi w danym roku odsetkami, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń, 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.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania tej relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2019-2020 (w kwotach 2 500 000 zł i 1 250 000 zł; wartości te znajdują uzasadnienie w danych historycznych). Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 61 169 430 zł. W latach 2020-2041 przyjęto założenie stopniowego wzrostu nadwyżek operacyjnych od wartości 79 514 940 zł do wartości 103 628 378 zł, przy czym salda operacyjne powyżej kwoty 90 mln zaprojektowano od roku 2022, zaś powyżej 100 mln od roku 2027. Na tle tych prognoz Skład Orzekający zauważa, że jak wskazują dane sprawozdawcze z lat 2012-2018 najwyższą dotychczas wartość nadwyżki operacyjnej – 82 891 078 zł osiągnięto w 2013 roku, w okresie lat 2016-2018 wypracowane salda operacyjne pozostają na zbliżonym poziomie 74 104 005 zł – 76 735 429 zł. Z tego względu Skład Orzekający zauważa, że obowiązujące założenia w odniesieniu do szacunków wartości nadwyżek operacyjnych nie mają istotnego oparcia w dotychczasowym wykonywaniu części bieżących budżetów, oraz że przy ograniczonych możliwościach zwiększania dochodów własnych województwa oraz presji na zwiększanie wydatków o charakterze bieżącym osiągnięcie przez województwo stałych wartości nadwyżek operacyjnych na poziomie 90 – 100 mln zł może być trudne w realizacji.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i dopuszczalnych wskaźników (limitów) spłat zobowiązań (zob. w szczególności kol. 9.4 i 9.6.1 tabeli WPF²) wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem dość znacznych rezerw limitowych. W latach 2025-2039, w których ma następować spłata kapitału zaciąganego kredytu rezerwy limitowe kształtują się

² Wskaźniki te zostały ustalone w oparciu o art. 243 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji, stosownie do art. 7 ustawy zmieniającej z dnia 14 grudnia 2018 r.

w przedziale 9,78% - 13,84%, co w szczególności jest efektem założenia utrzymywania w tym okresie nadwyżek operacyjnych na poziomie ok. 100 mln zł. Zważywszy na ryzyko wynikające z bardzo odległego okresu prognozowania oraz przywołane wyżej dotychczasowe wykonanie sald bieżących budżetów Skład Orzekający zauważa, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania (*vide* art. 230 ust. 3 ustawy), niezbędne jest stałe, wnikliwe monitorowanie przez województwo założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych... w okresach 2020-2025 i od 2026 roku nastąpi zmiana reguł liczenia relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ustawy. Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu przyjął założenie, że samorząd województwa zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego.

Odnosnie do prognozy nadwyżek budżetowych ustanowionych jako jedno ze źródeł spłaty kredytu Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości ich występowania świadczy dotychczasowy dodatni skumulowany wynik budżetu województwa podlaskiego.

Mając za podstawę przedstawione wartości planistyczne, prognostyczne oraz sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Dariusz Renczyński