

Y.A. Kochonko
09.12.2019

P. U. Solcowski
10.12.2019

UCHWAŁA Nr II-00311-50/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 5 grudnia 2019 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2020-2041

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
Ewa Czołpińska	- członek
Agnieszka Gerasimiuk	- członek

opiniuje pozytywnie

przedłożony przez Zarząd Województwa Podlaskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2020-2041, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2020-2041, zawartym w uchwale Nr 82/1319/2019 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 15 listopada 2019 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2019 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej województwa podlaskiego na 2020 rok, przyjętego uchwałą Nr 82/1320/2019 Zarządu Województwa z dnia 15 listopada 2019 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2020-2041 spełnia podstawowe 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).

Przyjęte w prognozie finansowej dla 2020 roku ogólne wartości dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów są zgodne z projektem budżetu na 2020 rok. Według projektowanych wartości w 2020 roku wystąpi deficyt budżetu w kwocie 125 610 661 zł, rozchody tytułem spłaty zaciągniętego długu publicznego wyniosą 8 400 000 zł; źródłem finansowania deficytu i rozchodów ustanowiono przychody z tytułu kredytów długoterminowych w kwocie 80 000 000 zł, z tytułu wolnych środków w kwocie 46 881 460 zł, przychody ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych na sumę 6 928 184 zł, a ponadto przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze

szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 201 017 zł. W ocenie Składu Orzekającego możliwość zaplanowania w budżecie województwa podlaskiego na 2020 rok wymienionych przychodów niezwrotnych potwierdzają dane sprawozdawcze oraz dane o przewidywanym wykonaniu budżetu na rok 2019.

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). Samorząd województwa podlaskiego zamierza spłacać zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług publiczny do końca 2041 roku, przy czym pozyskiwanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest również w latach 2021-2040 (przychody z tego źródła mają służyć finansowaniu deficytów – w latach 2021-2022 – oraz rozchodów budżetowych; w 2021 roku przychody te założono w kwocie 32 891 127 zł, w 2022 roku w wysokości 21 921 842 zł, zaś w pozostałych latach w malejącym przedziale wartości od 18 729 313 zł do 6 204 407 zł). W związku z projekcją przychodów zwrotnych dług publiczny samorządu województwa na koniec 2020 roku ma wynosić 288 700 000 zł¹ (39,79% w stosunku do projektowanych dochodów ogółem), w kolejnych latach ma następować wzrost stanu zadłużenia – do kwoty 322 849 260 zł w roku 2022 (44,13% w stosunku do szacowanych w tym roku dochodów ogółem), od 2023 roku dług ma być stopniowo zmniejszany. Najwyższe wartości rozchodów tytułem spłaty długu, w przedziale 27 052,5 tys. zł – 29 976,9 tys. zł, zaprojektowano dla lat 2024-2039, dla pozostałych lat określono rozchody w różnych kwotach od 8 700 tys. zł (rok 2021) do 24 037,9 tys. zł (rok 2040). W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano też wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia, a w okresie 2020-2035 także wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez województwo poręczeń. Źródłem spłaty długu publicznego mają być przychody zwrotne, a także począwszy od 2023 roku prognozowane nadwyżki budżetowe.

Zachowanie relacji z art. 243 u.f.p., tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań a wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest (dla dopuszczalnych limitów spłat) przede wszystkim na założeniu osiągnięcia tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w latach w latach 2020-2021 (w kwotach 6 000 000 i 3 000 000 zł)². Nadwyżka operacyjna planowana w 2020 roku wynosi – zgodnie z projektem budżetu – 48 140 347 zł, w kolejnym roku saldo operacyjne określono na kwotę 75 459 361, w latach 2022-2023 w kwotach odpowiednio 82 006 456 zł i 80 590 282, natomiast w okresie lat 2024-2041 oszacowane je w zbliżonych wartościach od 84 159 636 zł do 89 712 045 zł. Odpowiednio do przywołanych wartości istotnych w obszarze prognozy spłaty długu ukształtowały się tzw. rezerwy limitowe wynikające z porównania procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczonych w szczególności w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF): w latach 2020-2025 rezerwy te pozostają w przedziale od 19,36% do 11,78%, natomiast dla okresu lat 2026-2041 w granicach od 13,41% do 18,73%.

Odnosząc przytoczoną prognozę nadwyżek operacyjnych do danych o wykonaniu części bieżących budżetów w latach poprzednich Skład Orzekający wskazuje, że na przykład w 2013 roku osiągnięto saldo operacyjne w kwocie 82 891 078 zł, w 2015 roku w kwocie

¹ Wartość ta została obliczona z uwzględnieniem przewidywanego stanu długu publicznego województwa na koniec 2019 roku, który według objaśnień do projektu uchwały (załącznik nr 3) ma być niższy od planowanego.

² 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.

41 103 799 zł, w latach 2016-2018 wypracowano salda bieżące na poziomie 74 104 005 zł – 76 735 429 zł, zaś przewidywane wykonanie części bieżącej budżetu 2019 roku wynosi 95 591 887 zł. W świetle przytoczonych kwot Skład Orzekający zauważa, że przedstawione w opiniowanym projekcie uchwały wartości nie odbiegają znacząco od danych sprawozdawczych. Jednakże w danych tych nie znajduje istotnego oparcia projekcja wartości sald operacyjnych, według której od 2022 roku mają być one stale realizowane na poziomie powyżej 80 mln zł, ponieważ dotychczas realizowane w tym obszarze wartości podlegały znacznie większym wahanom. Projekcja ta przekłada się natomiast na ustalenie wysokich wskaźników rezerw limitowych cechujących zdolność województwa podlaskiego do spłaty długu publicznego. Zważywszy na te uwarunkowania, jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania, 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, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez województwo założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Przeszacowanie bowiem założeń prognostycznych negatywnie oddziałuje na ocenę potencjalnych możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań, jak też finansowania wydatków o charakterze majątkowym.

W odniesieniu do wartości określonych w opiniowanym projekcie uchwały Skład Orzekający zauważa też, że w tabeli WPF dla 2020 roku niezgodnie z projektem budżetu określono wartości: w kol. 1.2.2 (z budżetu wynika kwota 244 247 409 zł); w kol. 2.2.1 (z budżetu wynika kwota 420 623 217 zł); w kol. 4.1.1, w której należy wykazać kwotę 80 000 000 zł; w kol. 4.3.1, w której należy wykazać kwotę 45 409 644 zł; w kol. 4.4.1, w której nie należy powielać wartości z kol. 4.4. Skład Orzekający wskazuje również, że jak zaleca Ministerstwo Finansów w dokumencie z października 2019 roku „Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodologia – aktualizacja” w kol. 2.1.1 należy ujmować wydatki klasyfikowane do grupy wydatków o symbolu 1400 (w połączeniu z czwartą cyfrą "0").

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w części normatywnej uchwały nie zaproponowano przepisu o upoważnieniu organu wykonawczego do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3. Uwaga ta wynika z okoliczności, że upoważnienie takie, którego podstawę stanowi art. 232 ust. 2 u.f.p., zostało zawarte w obecnie obowiązującej uchwale w sprawie WPF województwa.

Mając na uwadze przedstawione założenia 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

