

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-73/2021

z dnia 28 stycznia 2021 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego województwa podlaskiego przewidzianego na 2021 r.

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 4 i 246 ust.1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. 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:

Ewa Czołpińska	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Dariusz Renczyński	- członek

opiniuje pozytywnie

1. prawidłowość planowanej kwoty długu przedstawionej w Wieloletniej Prognozie Finansowej województwa podlaskiego na lata 2021-2041 przyjętej Uchwałą Nr XXIV/302/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2020 r.;
2. możliwość sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego w Uchwale Nr XXIV/303/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2021.

Uzasadnienie

W uchwale budżetowej na 2021 rok przyjęto różnicę między dochodami (545 879 948 zł) a wydatkami (634 330 494 zł) stanowiącą deficyt budżetu w wysokości 88 450 546 zł, który ma być pokryty przychodami z kredytów w kwocie 38 270 077 zł, z wolnych środków w kwocie 40 943 001 zł, a ponadto przychodami 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 73 000 zł, przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 3 294 600 zł oraz przychodami ze spłat udzielonych pożyczek w kwocie 5 869 868 zł, tj. ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2, pkt 3, pkt 6 i pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Łączna

kwota planowanych przychodów wynosi 97 150 546 zł, w tym przychody z planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 46 970 077 zł z czego część przychodów ma posłużyć sfinansowaniu rozchodów budżetu zaplanowanych w kwocie 8 700 000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętego długu publicznego.

Odnosnie do zaprojektowanych przychodów z tytułu wolnych środków oraz ze spłat pożyczek udzielonych, które mają służyć pokryciu deficytu, Skład Orzekający wskazuje, że możliwość ich zaplanowania w budżecie na 2021 rok potwierdzają dane sprawozdawcze województwa podlaskiego (w tym bilans z wykonania budżetu sporządzony na dzień 31 grudnia 2019 r.), a także dane dotyczące planów budżetowych na 2020 rok oraz ich przewidywanego wykonania wykazane w WPF. Z danych o przewidywanym wykonaniu budżetu na 2020 rok wynika m.in., że deficyt wyniesie 62 395 927 zł, tj. o 66 534 279 zł mniej od planowanego, rozchody zostaną wykonane w kwocie 8 400 000 zł, wykonanie przychodów przewidziano na poziomie zaplanowanych, tj. w wysokości 146 417 814 zł. Ponadto Skład orzekający w dniu wydawania opinii posiłkował się także sprawozdaniami Rb – 27S i Rb- 28 S za miesiąc grudzień 2020 r., sporządzonych przez województwo. Wynika z nich, że deficyt budżetowy w 2020 r. zamknął się kwotą 18 758 966, 69 zł, zatem znacznie niższą od przewidywanego. W świetle tego, przy uwzględnieniu dotychczasowych wartości przychodów wewnętrznych, województwo podlaskie może posiadać w 2021 roku wolne środki w kwocie przewidzianej w uchwale budżetowej na pokrycie deficytu. Dane ze sprawozdań za miesiąc grudzień 2020 r. wskazują również na zaistnienie przychodów wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz przychodów wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p.

Według uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej w latach objętych prognozą kwoty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych. 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 oraz rozchodów budżetowych — w latach 2021-2023; począwszy od roku 2024 – mają służyć tylko finansowaniu rozchodów i prognozuje się kwoty zaciąganych zobowiązań od 21 508 392 zł do 2 280 518 zł w roku 2040). W związku z projekcją przychodów zwrotnych dług publiczny samorządu województwa na koniec 2021 roku ma wynosić 326 970 077 zł (59,90% w stosunku do projektowanych dochodów ogółem), w kolejnych latach ma następować wzrost stanu zadłużenia – do kwoty 338 929 112 zł w roku 2023 (60,06% w stosunku do szacowanych w tym roku dochodów ogółem), od 2024 roku dług ma być stopniowo zmniejszany. Źródłem spłaty długu publicznego mają być przychody zwrotne, a także począwszy od 2024 roku prognozowane nadwyżki budżetowe i w latach 2022 – 2027 przychody planowane z tytułu spłaty pożyczek udzielonych z budżetu województwa w latach poprzednich.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych¹⁾, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań a wskaźnikami dopuszczalnych limitów

¹⁾ w relacji, o której stanowi ten przepis uwzględniono postanowienia wynikające z art. 9 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) oraz z art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

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 roku 2021 w kwocie 2 006 000 zł. Nadwyżka operacyjna planowana w 2021 roku wynosi 36 391 206 zł, w kolejnym roku saldo operacyjne określono na kwotę 47 066 304 zł, w latach 2023-2037 systematycznie wzrasta do kwoty 71 924 135 zł w roku 2041. 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 2021-2022 rezerwy te wynoszą odpowiednio 14,99% i 15,78%, natomiast dla okresu lat 2023-2028 systematycznie maleją, po czym od roku 2029 powoli wzrastają i w roku 2041 rezerwa ta wynosi 14,68%.

Odnosząc prognozę nadwyżek operacyjnych do danych o wykonaniu części bieżących budżetów w latach poprzednich Skład Orzekający wskazuje, że projekcja ta przekłada się na ustalenie wysokich wskaźników rezerw limitowych cechujących zdolność województwa podlaskiego do spłaty długu publicznego. W świetle przytoczonych kwot Skład Orzekający zauważa, że przedstawione w opiniowanym projekcie uchwały wartości nie odbiegają znacząco od danych sprawozdawczych. Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej województwa niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, prognozowany stan zobowiązań dłużnych jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2041 roku, Skład Orzekający zwraca uwagę, 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. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy województwa konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych lat budżetowych (w szczególności systematycznego ich wzrostu począwszy od roku 2024 i wypracowania ich na poziomie ponad 70 000 000 zł w latach 2031 – 2041). Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych), a nawet wydłużenia okresu spłaty prognozowanego długu. 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 opinię przyjął założenie, że województwo 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. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.)

w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Ewa Czołpińska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/