

P. A. Kochański  
04.05.2021

Elektronicznie podpisany przez:  
Ewa Czołpińska  
dnia 30 kwietnia 2021 r.



## UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-7/2021

z dnia 29 kwietnia 2021 r.

### Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

### w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez województwo podlaskie kredytu długoterminowego w kwocie 46 970 077 zł na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz rozchodów przewidzianych na 2021 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 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305) 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:

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

#### **opiniuje pozytywnie**

możliwość spłaty przez województwo podlaskie kredytu długoterminowego w wysokości 46 970 077 zł, przeznaczonego na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz rozchodów przewidzianych na rok 2021, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

#### UZASADNIENIE

Uchwałą Nr 194/3303/2021 z dnia 26 marca 2021 r. Zarząd Województwa Podlaskiego postanowił o zaciągnięciu kredytu długoterminowego do kwoty 46 970 077 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu województwa oraz rozchodów przewidzianych na rok 2021. Pismem z 29 marca 2021 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 46 970 077 zł planowana jest w ratach rocznych do roku 2026, przy czym w bieżącym roku budżetowym ma nastąpić karencja w spłacie kapitału. W roku 2022 według założeń rata wyniesie 11 500 000 zł. W latach 2023-2025 roczne raty kapitałowe mają wynosić po 11 400 000 zł, zaś ostatnia rata w 2026 roku 1 270 077 zł.

Z uchwały Nr XXIV/303/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2021, z uwzględnieniem zmian przedłożonych RIO do dnia wydania niniejszej opinii, wynika, że na 2021 rok zaplanowano deficyt budżetu w kwocie 144 494 931 zł. Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 153 194 931 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 46 970 077 zł, przychody ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych 5 869 868 zł, wolne środki 88 743 001 zł oraz 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 73 000 zł, a także przychody wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków – 11 538 985 zł. Rozchody budżetu – tytułem spłat wcześniej zaciągniętych kredytów – zaplanowano na kwotę 8 700 000 zł. Z postanowień uchwały budżetowej na 2021 rok po zmianach wynika, że przychody z planowanego do zaciągnięcia kredytu w wysokości 38 270 077 zł mają posłużyć pokryciu deficytu budżetu. W pozostałej części kredyt w kwocie 8 700 000 zł zostanie przeznaczony na spłatę planowanych rozchodów.

Przedłożone przez województwo dane sprawozdawcze za 2020 rok, w tym Bilans z wykonania budżetu za 2020 r wskazują na to, że zaangażowane w planie budżetu na 2021 r. przychody zwrotne są w dyspozycji województwa.

Limity zobowiązań dłużnych oraz upoważnienia dla Zarządu Województwa do ich zaciągania zostały określone w postanowieniach § 8 i § 13 uchwały Sejmiku Województwa z 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2021. 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 i 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – 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 2021-2041” – po zmianach dokonanych ostatnio uchwałą Nr XXX/376/2021 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 kwietnia 2021 r. Przyjęte w tej prognozie dla 2021 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, spłata planowanego do zaciągnięcia długu publicznego ma nastąpić w roku 2041. Poza bieżącym rokiem budżetowym przychody zwrotne, w przedziale wartości 23 459 035 zł – 2 280 518 zł, mają być pozyskiwane również w latach 2022-2040 i być przeznaczane na finansowanie prognozowanych deficytów budżetowych (okres 2022-2023) 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 2021-2027 zostaną zrealizowane przychody ze spłat pożyczek udzielonych. Spłata kapitału kredytu będącego przedmiotem niniejszej opinii ma następować, według treści wniosku, w latach 2022-2026, w których na sfinansowanie rozchodów przewidziano: w latach 2022 - 2023 przychody zwrotne oraz przychody ze spłat pożyczek udzielonych, a w latach 2024 – 2026 nadwyżki dochodów nad wydatkami, przychody zwrotne oraz przychody ze spłat pożyczek udzielonych.

Wynikająca z przywołanych wyżej projekcji wartości kwota długu publicznego województwa na koniec 2021 roku ma wynosić 326 970 077 zł (53,37% w stosunku do planowanych dochodów ogółem), w latach 2023-2024 dług ten ma wzrosnąć do kwoty 338 929 112 zł i 339 597 257 zł (odpowiednio 60,06% i 58,11% w odniesieniu do szacowanych w tych latach dochodów); od 2024 roku ma następować stopniowy spadek zadłużenia.

W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Ponadto należy wskazać że na samorządzie województwa podlaskiego ciąży zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń – według danych sprawozdania Rb-Z sporządzonego za I kwartał 2021 r. wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tego tytułu wynosiła 83 197 350,73 zł. Prognozę potencjalnych wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń określono w kol. 2.1.2 tabeli WPF.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2018-2020) wynika, że w 2021 roku i kolejnych latach objętych prognozą, tj. w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. w zw. z 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) i art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze). 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 (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy). Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 24 430 409 zł. Począwszy od roku 2022 przyjęto założenia wzrostu nadwyżek operacyjnych. W roku 2022 zaplanowano gwałtowny wzrost dodatniego wyniku części bieżącej budżetu, bo o 22 635 895 zł do kwoty 47 066 304 zł. W tym miejscu Skład Orzekający zwraca uwagę, że w roku 2022 wydatki bieżące z tytułu gwarancji i poręczeń zostały wykazane na poziomie 6 636 801 zł, tj. w wysokości o 24 636 135 zł niższej w stosunku do planu roku bieżącego, co ma istotny wpływ na przyjęte założenia i może wskazywać na ich realność, jednak w Objasnieniach do WPF brak jest uzasadnienia dla tak radykalnej zmiany wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji (czy wynika to z upływu okresu udzielonych poręczeń w większości umów, czy też z przyjętego założenia znacznych ograniczeń w udzielaniu poręczeń w latach przyszłych). W kolejnych latach prognozy zakłada się systematyczny wzrost nadwyżek operacyjnych w stosunku do roku 2022. Biorąc pod



uwagę wykonanie w tym zakresie w latach: 2020 (95 461 160,77 zł), 2019 (90 810 664,86 zł) i 2018 (74 139 393,97 zł) oraz dane historyczne i wykonanie budżetów województwa w latach poprzednich wartości te są możliwe do zrealizowania.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i dopuszczalnych wskaźników (limitów) spłat zobowiązań wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem dość znacznych rezerw limitowych. 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 budżetowych i nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy województwa konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych lat budżetowych. 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 opiniowanego 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 w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

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

Ewa Czołpińska