

UCHWAŁA Nr II.00313-70/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 9 października 2020 r.
w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez województwo podlaskie
kredytu długoterminowego w kwocie 80 000 000 zł na finansowanie
planowanego deficytu budżetu na 2020 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 (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:

Ewa Czołpińska - przewodniczący
Paweł Gałko - członek
Małgorzata Sokół-Kreczko - członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez województwo podlaskie kredytu długoterminowego w wysokości 80 000 000 zł, przeznaczonego na finansowanie planowanego na 2020 rok deficytu budżetu, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

U Z A S A D N I E N I E

Uchwałą Nr 152/2468/2020 z dnia 10 września 2020 r. Zarząd Województwa Podlaskiego postanowił o zaciągnięciu kredytu długoterminowego do kwoty 80 000 000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu województwa. Pismem z 10 września 2020 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 80 000 000 zł planowana jest w ratach rocznych do roku 2040, przy czym w latach 2020-2025 ma nastąpić karencja w spłacie kapitału. W latach 2026-2039 roczne raty kapitałowe mają wynosić po 5 333 333 zł, zaś ostatnia rata w 2040 roku 5 333 338 zł.

Z uchwały Nr XVI/174/19 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2020, z uwzględnieniem zmian przedłożonych RIO do dnia wydania niniejszej opinii (ostatniej uchwały Nr 156/2552/2020 Zarządu Województwa z dnia 30 września 2020 r.), wynika, że na 2020 rok zaplanowano deficyt budżetu w kwocie 138 017 814 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 868 359 029 zł (w tym dochody bieżące 525 028 894 zł) a wydatkami w kwocie ogółem 1 006 376 843 zł (w tym wydatki bieżące 500 696 348 zł). Łączna kwota planowanych na 2020 rok przychodów wynosi 146 417 814 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 80 000 000 zł, przychody ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych 9 687 608 zł, wolne środki 54 615 011 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 2 115 195 zł. Rozchody budżetu – tytułem spłat wcześniej zaciągniętych kredytów – zaplanowano na kwotę 8 400 000 zł. Z postanowień uchwały budżetowej na 2020 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 przychodów 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, a ponadto, na kwotę 1 287 608 zł, z przychodów ze spłat pożyczek udzielonych). Planowane rozchody województwo w całości planuje pokryć przychodami ze spłat z udzielanych pożyczek.

Limity zobowiązań dłużnych oraz upoważnienia dla Zarządu Województwa do ich zaciągania zostały określone w postanowieniach § 8 i § 13 uchwały Sejmiku Województwa z 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa podlaskiego na rok 2020. 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 – 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 2020-2041” – po zmianach dokonanych ostatnio uchwałą Nr XXI/257/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 28 września 2020 r. Przyjęte w tej prognozie dla 2020 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 2040. Poza bieżącym rokiem budżetowym przychody zwrotne, w przedziale wartości 26 999 066 zł – 6 123 516 zł, mają być pozyskiwane również w latach 2021-2040 i być przeznaczane na finansowanie prognozowanych deficytów budżetowych (okres 2020-2022) oraz rozchodów tytułem spłat zobowiązań dłużnych. Celem sfinansowania tych rozchodów w prognozie finansowej przyjęto też, że od 2023 roku województwo będzie osiągało nadwyżki budżetowe, ponadto w okresie lat 2020-2027 zostaną zrealizowane przychody ze spłat pożyczek udzielonych. Spłata kapitału kredytu będącego przedmiotem niniejszej opinii ma następować, według treści wniosku, w latach 2026-2040, w których na sfinansowanie rozchodów przewidziano nadwyżki dochodów nad wydatkami, przychody zwrotne oraz (w 2026 i 2027 roku) przychody ze spłat pożyczek udzielonych.

Wynikająca z przywołanych wyżej projekcji wartości kwota długu publicznego województwa na koniec 2020 roku ma wynosić 288 700 000 zł (33,24% w stosunku do planowanych dochodów ogółem), w roku 2022 dług ten ma wzrosnąć do kwoty 314 431 667 zł (42% w odniesieniu do szacowanych w tym roku dochodów); od 2023 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 II kwartał 2020 r. wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań

z tego tytułu wynosiła 84 155 256,45 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 (2017-2019) wynika, że w 2020 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. 374, 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 (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2020-2021 (w kwotach 6 000 000 zł i 3 000 000 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 24 332 546 zł. W latach 2021-2041 przyjęto założenia stopniowego wzrostu nadwyżek operacyjnych od wartości 75 470 095 zł do wartości 89 504 910 zł. Biorąc pod uwagę 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 (na poziomie ponad 33% dochodów ogółem w roku 2020 i sięgający 42% dochodów w roku 2022) 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. 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

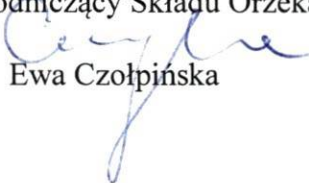
spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

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 Czolpńska