

Budżet
12.12.17
WPLYNEŁO
Kancelaria Ogólna
2017-12-11
WPLYNEŁO
Sekretariat Marszałka
2017-12-11

Skonb
2017-12-11

WPLYNEŁO
Departament Finansów
2017-12-12
Wieloletniej Prognozy Finansowej

UCHWAŁA Nr II-00311-62/17

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2017 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2018-2032**

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 2016 r. poz. 561), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) 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
- Katarzyna Gawrońska - członek
- Agnieszka Gerasimiuk - członek

opiniuje pozytywnie z uwagami

przedłożony przez Zarząd Województwa Podlaskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2018-2032.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2018-2032, zawartym w uchwale Nr 254/3464/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 listopada 2017 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2017 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej województwa podlaskiego na 2018 rok, przyjętego uchwałą Nr 254/3465/2017 Zarządu Województwa z dnia 13 listopada 2017 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2018-2032 spełnia podstawowe wymagania formalne w zakresie przedmiotu regulacji określone w przepisach art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 86, ze zm.).

Przyjęte w prognozie finansowej dla 2018 roku wartości są zgodne z projektem budżetu na 2018 rok. Według projektowanych wartości w 2018 roku wystąpi deficyt budżetu w kwocie 153 798 227 zł, rozchody tytułem spłaty zaciągniętego długu publicznego wyniosą 13 200 000 zł; źródłem finansowania deficytu i rozchodów ustanowiono przychody z tytułu kredytów długoterminowych na sumę 166 998 227 zł. Jak wynika z art. 89 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania dłużne na finansowanie planowanego deficytu budżetu, jak i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

11/12/2017 10:50
DK/84095/2017
5r0D3PAgZ



Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, że w roku 2018, jak i w kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Samorząd województwa podlaskiego zamierza spłacać zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług publiczny do końca 2032 roku, przy czym pozyskiwanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest również w latach 2019-2031 (w 2019 roku w kwocie 96 682 201 zł, w 2020 roku w kwocie 48 275 485 zł – w tych latach przychody zwrotne mają m.in. służyć pokryciu deficytów budżetowych, w pozostałych latach w granicach wartości 14 264,9 tys. zł – 372 tys. zł). W związku z projekcją przychodów zwrotnych dług publiczny samorządu województwa na koniec 2018 roku ma wynosić 194 253 217 zł¹ (23,52% w stosunku do projektowanych dochodów ogółem), w kolejnych dwóch latach ma następować wzrost stanu zadłużenia – do kwoty 274 955 913 zł w roku 2020 (23,07% w stosunku do szacowanych w tym roku dochodów ogółem), w następnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany. Najwyższą wartość rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych w wysokości 39 700 tys. zł zaprojektowano w 2021 roku, przy czym rozchody na poziomie powyżej 30 000 tys. zł mają być realizowane w okresie 2020-2028. W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano też wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia, a także wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez samorząd województwa poręczeń. Źródłem spłaty długu publicznego mają być przychody zwrotne (lata 2018-2031), a także począwszy od 2021 roku nadwyżki budżetowe.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat i dopuszczalnymi wskaźnikami spłat zobowiązań w poszczególnych latach, oparte jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) przede wszystkim na założeniu osiągnięcia nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 roku (w kwocie 1500 000 zł). W odniesieniu do projekcji nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający wskazuje, że jak wynika z danych sprawozdawczych z lat poprzednich oraz danych o przewidywanym wykonaniu roku bieżącego województwo podlaskie w każdym roku osiągało dodatnie salda operacyjne, przy czym realizowane wartości podlegały zmianom – np. w 2013 roku osiągnięto nadwyżkę operacyjną o wartości 82 891 078,07 zł, w 2015 roku o wartości 41 103 798,77 zł, w roku 2016 saldo bieżące wyniosło 76 735 428,59 zł, a jego przewidywaną wartość na koniec 2017 roku określono na 68 908 921 zł.

Według opiniowanego projektu WPF nadwyżka operacyjna planowana w 2018 roku wynosi – zgodnie z projektem budżetu – 17 630 021 zł, w 2019 roku jej wykonanie oszacowano na kwotę 48 116 246 zł, następnie założono stopniowy wzrost sald operacyjnych do roku 2022, w którym saldo bieżące oszacowano na kwotę 96 847 115 zł. Natomiast od 2023 roku przyjęto, że nadwyżki operacyjne będą realizowane na poziomie znacznie przekraczającym wartości dotychczasosiągane: w 2023 roku prognozowana nadwyżka operacyjna wynosi 157 130 692 zł, po czym jej wartość wzrasta do kwoty 159 523 214 zł w roku 2027; w kolejnych latach zaprojektowano spadek wartości do kwoty 144 052 163 zł w ostatnim roku objętym prognozą kwoty długu. Taka projekcja sald operacyjnych ma przede wszystkim związek z założeniami

¹ Wartość ta została obliczona z uwzględnieniem przewidywanego stanu długu publicznego województwa na koniec 2017 roku, który według objaśnień do projektu uchwały (załącznik nr 3) ma być niższy od planowanego z uwagi na zakładaną niską wartość wykonanego deficytu i związku z tym zaniechanie realizacji przychodów z tytułów dłużnych.

kształtowania się wydatków bieżących województwa od 2023 roku (po upływie, jak można wnioskować, realizacji bieżącej perspektywy finansowej UE). O ile dochody bieżące – zaprojektowane w cyklu wzrostowym w okresie lat 2018-2022 z kwoty 380 383 235 zł do kwoty 424 672 864 zł – oszacowano w 2023 roku na wartość 388 575 671 zł, tj. ze spadkiem w stosunku do roku poprzedniego o 36 097 193 zł, o tyle wydatki bieżące roku 2023 oszacowano na wartość 231 444 979 zł, niższą od wartości roku poprzedniego o 96 380 770 zł – prognoza wydatków bieżących na 2022 rok wynosi 327 825 749 zł, przy czym jest ona pochodną założenia spadkowego trendu od 2018 roku, w którym projektowane wydatki bieżące wynoszą 362 753 214 zł. W następnych latach dochody i wydatki bieżące szacuje się na poziomie zbliżonym do prognozowanego w 2023 roku, co w efekcie wpływa na bardzo wysoką wartość nadwyżek operacyjnych. W objaśnieniach do opiniowanego projektu uchwały (załącznik nr 3) wskazano w szczególności, że *Wysokość wydatków bieżących Województwa jest ściśle związana z poziomem dochodów własnych i odpowiednio po zabezpieczeniu środków na obsługę długu, przedsięwzięcia wieloletnie, w tym umowy których realizacja wykracza poza rok budżetowy określony został dopuszczalny ich poziom. Wydatki bieżące realizowane ze środków zewnętrznych równe są dotacjom z tego tytułu. Elementy, na które zwraca uwagę i wyodrębnia ustawodawca (wynagrodzenia i pochodne, wydatki związane z funkcjonowaniem organów samorządu) planowane są w kolejnych latach na tym samym poziomie. Wydatki bieżące na przedsięwzięcia wieloletnie i wydatki z tytułu poręczeń wynikają z podpisanych umów.* Zdaniem Składu Orzekającego przytoczone tezy objaśnień do projektu WPF, wskazujące m.in. na stały poziom niektórych grup wydatków, nie uzasadniają tak istotnego spadku od 2023 roku wartości wydatków bieżących w stosunku do prognozowanych dochodów bieżących. W ocenie Składu Orzekającego projektodawca uchwały, mając na uwadze obowiązek zachowania realistyczności prognozy nałożony przez art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, winien dokonać wnikliwej analizy przyjętych założeń prognostycznych w zakresie tak istotnego wzrostu nadwyżek operacyjnych pod kątem możliwości zapewnienia ich realizacji.

Przedstawiona w opiniowanym projekcie uchwały prognoza kwoty długu została sporządzona z zachowaniem rezerw limitowych, tj. ustalone dla poszczególnych lat wskaźniki planowanej łącznej spłaty zobowiązań są niższe od dopuszczalnych wskaźników spłat, co obrazują w szczególności kol. 9.4 i 9.6.1 tabeli WPF (załącznik nr 1 do projektu uchwały). Najniższe, minimalne rezerwy limitowe ustalono dla roku 2023 – 0,02%, a także dla roku 2021 – 0,58%, w latach 2018-2019 rezerwy te wynoszą odpowiednio 8,29%, 7,00%, w 2020 i 2022 roku 2,29% i 2,55%, w 2024 roku 5,35%, natomiast od roku 2025 do końca okresu prognozy finansowej rezerwy limitowe wynoszą od 10,91% do 21,38%, cechują się zatem znacznym wzrostem, co ma w szczególności związek z prognozą nadwyżek operacyjnych. Ze względu na minimalny poziom rezerw limitowych w 2021 i 2023 roku oraz zważywszy na zmienny poziom dotychczasowego wykonania parametrów istotnych dla kształtowania się relacji z art. 243 ustawy, 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 w kontekście faktycznego przebiegu ich wykonania.

Odnośnie do wartości prezentowanych w opiniowanym projekcie uchwały Skład Orzekający zauważa ponadto, że:

- w kol. 1.1.5 tabeli WPF, przeznaczonej dla projekcji dochodów bieżących z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na cele bieżące, w latach 2023-2032 prognozuje się wartości na stałym poziomie ok. 5 500 tys. zł. Wskazania wymaga, że w kol. 1.1.5 ujmuje się m.in. dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone i własne, ponadto szacunek omawianych wartości nie znajduje uzasadnienia w kontekście łącznych wartości dochodów bieżących prezentowanych w tych latach w kol. 1.1;
- w okresie objętym prognozą finansową nie zakłada się realizacji przychodów niezwiązanych z zaciąganiem długu (kol. 4.4), natomiast województwo posiada należności długoterminowe z tytułu pożyczek udzielonych ze środków publicznych – według sprawozdania Rb-N sporządzonego na dzień 30.09.2017 r. należności długoterminowe wynosiły 34 212 333 zł. W objaśnieniach do projektu WPF nie zawarto powodów nieujęcia tych przychodów w prognozie finansowej;
- w kol. 12.5 tabeli WPF, w której należy prezentować wartość wydatków – łącznie bieżących i majątkowych – na wkład krajowy w związku z realizacją programów/projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu UE i środków z pomocy państw EFTA, bez względu na stopień finansowania tymi środkami, dla 2018 roku określono wartość 40 138 857 zł. Wskazania wymaga, że wartość wydatków na wkład krajowy wynikająca dla roku 2018 z różnic kwot z wierszy 12.3 i 12.3.1 (różnica 29 329 523) oraz 12.4 i 12.4.1 (różnica 116 175 359 zł) stanowi łącznie 145 504 882 zł (co odpowiada planowi wydatków budżetu na 2018 rok z czwartą cyfrą 9). Z kolei w następnych latach wartości określone w wierszu 12.5 są wyższe od wartości, które można ustalić z uwzględnieniem kwot wydatków w wierszach 12.3 i 12.3.1 oraz 12.4 i 12.4.1.
- w wykazie przedsięwzięć (załącznik nr 2 do projektu uchwały) określono okres realizacji niektórych przedsięwzięć do 2023 roku (poz. 1.1.1.2-1.1.1.5, 1.1.1.8, 1.1.2.2-1.1.2.3) – jak zaś wynika z objaśnień do projektu WPF (a także przyjętych limitów wydatków): *Wykaz przedsięwzięć ujęty w załączniku nr 2 do niniejszej Uchwały obejmuje okres od 2018 do roku 2021, gdyż do tego roku przewidziane jest zakończenie wszystkich planowanych przedsięwzięć.* Ponadto w poz. 1.1.1.3 oraz 1.1.2.3 określono nazwę przedsięwzięć jako: *przedsięwzięci Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego -.*

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