



Y. H. d...
03.12.2018.



UCHWAŁA Nr II-00311-44/18
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 30 listopada 2018 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2019-2041

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 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 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 |
| Agnieszka Gerasimiuk | - członek |
| Paweł Gałko | - członek |

03/12/2018 09:26
DK/83546/2018



opiniuje pozytywnie z uwagami

przedłożony przez Zarząd Województwa Podlaskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2019-2041.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2019-2041, zawartym w uchwale Nr 329/4931/2018 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 15 listopada 2018 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2018 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej województwa podlaskiego na 2019 rok, przyjętego uchwałą Nr 329/4932/2018 Zarządu Województwa z dnia 15 listopada 2018 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2019-2041 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 2019 roku wartości są zgodne z projektem budżetu na 2019 rok. Według projektowanych wartości w 2019 roku wystąpi deficyt budżetu w kwocie 114 836 950 zł, rozchody tytułem spłaty zaciągniętego długu publicznego wyniosą 10 154 990 zł; źródłem finansowania deficytu i rozchodów ustanowiono przychody z tytułu kredytów długoterminowych w kwocie 113 900 889 zł. oraz przychody ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych na sumę 11 091 051 zł.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, że w roku 2019, 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 2041 roku, przy czym pozyskiwanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest również w latach 2020-2040 (przychody te mają służyć finansowaniu deficytów – w latach 2020-2023 – oraz rozchodów

budżetowych; w 2020 roku założono je w kwocie 58 239 133 zł, w 2021 roku w wysokości 26 217 983 zł, zaś w pozostałych latach w przedziale wartości od 12 923 666 zł do 4 381 728 zł). W związku z projekcją przychodów zwrotnych dług publiczny samorządu województwa na koniec 2019 roku ma wynosić 231 000 889 zł¹ (32,55% w stosunku do projektowanych dochodów ogółem), w kolejnych latach ma następować wzrost stanu zadłużenia – do kwoty 302 275 845 zł w roku 2023 (54,42% w stosunku do szacowanych w tym roku dochodów ogółem), od 2024 roku dług ma być sukcesywnie zmniejszany. Najwyższe wartości rozchodów tytułem spłaty długu, w przedziale 27 463,4 tys. zł – 28 995,8 tys. zł, zaprojektowano dla lat 2026-2038, dla okresu 2020-2023 rozchody określono w granicach 6 119,3 tys. zł – 9 348,2 tys. zł, zaś w pozostałych latach w wartościach od 15 854,5 tys. zł do 23 945,3 tys. zł. 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. W związku z tymi założeniami (i przy uwzględnieniu danych z trzech lat poprzedzających prognozę) wskaźniki planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań w odniesieniu do dochodów ogółem szacowanych w poszczególnych latach zostały określone w przedziale od 6,99% (najwyższy wskaźnik dla roku 2026) do 2,75% (wskaźnik dla roku 2041). Źródłem spłaty długu publicznego mają być przychody zwrotne, przychody ze spłat pożyczek udzielonych (lata 2021-2025), a także począwszy od 2024 roku prognozowane 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 (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w 2019 roku (w kwocie 2 500 000 zł). Nadwyżka operacyjna planowana w 2019 roku wynosi – zgodnie z projektem budżetu – 65 720 191 zł, w latach 2020-2041 zaprojektowano tendencję wzrostową sald operacyjnych z kwoty 79 514 940 zł do kwoty 105 649 177 zł. Tendencja ta jest efektem założenia wyższego wzrostu dochodów bieżących niż wydatków bieżących województwa (oszacowana wartość dochodów bieżących w 2041 roku stanowi 115,84% wartości dochodów bieżących ujętych w projekcie budżetu na 2019 rok, natomiast wydatki bieżące określone dla ostatniego roku prognozy stanowią 107,60% takich wydatków zaprojektowanych w budżecie na 2019 rok).

W odniesieniu do prognozy nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający wskazuje, że jak wynika z danych sprawozdawczych z lat 2013-2017 województwo podlaskie w każdym roku osiągało dodatnie salda operacyjne, przy czym realizowane wartości podlegały wahaniom – np. w 2013 roku osiągnięto nadwyżkę operacyjną o wartości 82 891 078,07 zł (najwyższa wartość w przywołanym okresie), w 2015 roku o wartości 41 103 798,77 zł, w roku 2017 saldo bieżące wyniosło 74 104 005,17 zł; jego przewidywaną wartość na koniec 2018 roku określono na 60 969 196 zł. Z tego względu Skład Orzekający zauważa, że założenia prognostyczne w odniesieniu do szacunków wartości nadwyżek operacyjnych nie mają istotnego oparcia w dotychczasowym wykonywaniu części bieżących budżetów. Znaczących argumentów przemawiających za takim kształtowaniem się omawianych parametrów nie dostarczają też objaśnienia do projektu wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 3 do projektu uchwały), w których 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*

¹ Wartość ta została obliczona z uwzględnieniem przewidywanego stanu długu publicznego województwa na koniec 2018 roku, który według objaśnień do projektu uchwały (załącznik nr 3) ma być niższy od planowanego.

ustawodawca (wynagrodzenia i pochodne, wydatki związane z funkcjonowaniem organów samorządu) planowane są w kolejnych latach na tym samym poziomie lub nieznacznie mniejsze. Zdaniem Składu Orzekającego objaśnienia te cechują się znacznym stopniem ogólności i nie wskazują np. podstaw założenia spadku w kolejnych latach wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (wydatki tego rodzaju prognozowane dla roku 2041 stanowią 91,28% takich wydatków przyjętych w projekcie budżetu na 2019 rok). W tym kontekście Skład Orzekający podkreśla również, że oszacowane w projekcie WPF od 2022 roku nadwyżki operacyjne przekraczają wartości dotychczas osiągnięte. W opinii Składu Orzekającego, przy ograniczonych możliwościach zwiększania dochodów własnych województwa oraz presji na zwiększanie wydatków o charakterze bieżącym, osiągnięcie przez województwo stałych wartości nadwyżek operacyjnych na poziomie ok. 100 mln zł może być trudne w realizacji.

Przedstawiona w opiniowanym projekcie uchwały prognoza kwoty długu została sporządzona z zachowaniem (dość znacznych) 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). Dla lat 2019-2021 rezerwy limitowe cechują się spadkiem z wartości 9,24% do 5,80%, po czym w latach 2022-2041 następuje wzrost tych rezerw z 9,18% do 14,78%, co ma w szczególności związek z prognozą nadwyżek operacyjnych. Zważywszy, że ukształtowana prognoza kwoty długu jest obciążona ryzykiem wynikającym z okresu objętego prognozą sięgającego 2041 roku oraz z uwagi na przywołany wyżej 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 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.

Na marginesie opinii Skład Orzekający zauważa, że nie określono wartości w kol. 10.1 tabeli WPF, dotyczącej przeznaczenia prognozowanych nadwyżek budżetowych, dla lat 2027-2029 i 2036-2038.

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.

FN

.....
Treść dekretacji zastępczej zgodna z treścią dekretacji
dołączonej do dokumentu elektronicznego dokonanej
w systemie EZD w dniu 2018 - 12 - 03

przez

.....
.....
.....

(z tytułu, pod którym działał Składowy Sekretariat)

Przewodniczący Składu Orzekającego

Dariusz Renczyński