

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-71/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 11 grudnia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2024-2039

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących,

Skład Orzekający w osobach:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Katarzyna Gawrońska	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

opiniuje pozytywnie

przedłożony przez Zarząd Województwa Podlaskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2024-2039, przekazując uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2024-2039, zawartym w uchwale Nr 372/7233/2023 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 15 listopada 2023 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2023 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej województwa podlaskiego na 2024 rok, przyjętego uchwałą Nr 372/7234/2023 Zarządu Województwa z dnia 15 listopada 2023 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2024-2039 spełnia wymagania formalne w zakresie przedmiotu regulacji określone w przepisach art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) [dalej: u.f.p.] oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83).

Przyjęte w prognozie finansowej dla 2024 roku ogólne wartości dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów są zgodne z projektem budżetu na 2024 rok. Według projektowanych wartości w 2024 roku wystąpi deficyt budżetu w kwocie 85 007 895 zł; źródłem finansowania deficytu ustanowiono przychody z kredytów i pożyczek zaciąganych na rynku krajowym w kwocie 35 000 000 zł, ze spłat udzielonych pożyczek w kwocie 2 000 000 zł, przychody pochodzące ze szczególnych zasad wykonywania budżetu określone w odrębnych ustawach w kwocie 209 493 zł, a ponadto wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w kwocie 47 798 402 zł. W ocenie Składu Orzekającego możliwość zaplanowania w budżecie województwa podlaskiego na 2024 rok wymienionych przychodów bezzwrotnych potwierdzają dane sprawozdawcze oraz dane o przewidywanym wykonaniu budżetu na rok 2023.

Według opiniowanego projektu uchwały 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 2039 roku, przy czym pozyskiwanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest niemal w całym okresie na jaki sporządzono WPF – do 2038 roku (przychody z tego źródła mają

służyć finansowaniu deficytów w latach 2024 – 2025 oraz dodatkowo rozchodów budżetowych; począwszy od roku 2026 – mają służyć wyłącznie finansowaniu części rozchodów). W związku z prognozowanymi przychodami zwrotnymi dług publiczny samorządu województwa na koniec 2024 roku ma wynosić 308 333 334 zł (22,07% w stosunku do projektowanych dochodów ogółem), w roku 2025 ma nastąpić nieznaczny wzrost stanu zadłużenia – do kwoty 328 317 678 zł (23,41% w stosunku do szacowanych w tym roku dochodów ogółem). Począwszy od 2026 r. dług ma być stopniowo zmniejszany. Źródłem spłaty długu publicznego mają być przychody zwrotne oraz – począwszy od 2026 roku – prognozowane nadwyżki budżetowe, a w latach 2026-2027 ponadto przychody planowane z tytułu spłaty pożyczek udzielonych z budżetu województwa w latach poprzednich.

Zachowanie relacji z art. 243 u.f.p. (z uwzględnieniem regulacji szczególnych, wynikających z odrębnych przepisów, dotyczących tych relacji), tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań a wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest (dla dopuszczalnych limitów spłat) przede wszystkim na założeniu osiągnięcia tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku – w roku 2024 zaplanowano kwotę 10 010 000 zł. Nadwyżka operacyjna planowana w 2024 roku wynosi – zgodnie z projektem budżetu – 125 914 826 zł, w kolejnych latach saldo operacyjne ma tendencje malejącą, z niewielkimi wahaniami w kilku latach, by w roku 2039 osiągnąć poziom 85 931 008 zł. Pochodną tak prognozowanych nadwyżek operacyjnych są 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), które ukształtowały się na poziomie zapewniającym możliwość spłaty projektowanego zadłużenia: w latach 2024-2025 rezerwy te wynoszą odpowiednio 24,24% i 19,80%, natomiast w latach 2026 – 2038 oscylują odpowiednio w granicach 7,73% – 8,73%, po czym w roku 2039 rezerwa ta osiąga 9,44%.

Odnosząc prognozę nadwyżek operacyjnych do danych o wykonaniu części bieżących budżetów w latach poprzednich Skład Orzekający wskazuje, że dane te przekładają się na ustalenie wysokich wskaźników rezerw limitowych cechujących zdolność województwa podlaskiego do spłaty długu publicznego. W świetle przytoczonych kwot sald operacyjnych budżetów Skład Orzekający stwierdza, że przedstawione w opiniowanym projekcie uchwały wartości nie odbiegają znacząco od danych sprawozdawczych. W objaśnieniach do WPF na lata 2024 – 2039 Zarząd Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że *przy opracowaniu prognozy pozycji budżetowych Województwa Podlaskiego wykorzystano trzy podstawowe mierniki koniunktury gospodarczej – dynamikę realnej PKB, dynamikę średniorocznej inflacji (CPI) oraz dynamikę realnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Na ich podstawie oszacowano wartości dochodów i wydatków Województwa Podlaskiego, co dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, pozwoli realizować w przyszłości właściwą politykę finansową jednostki.*

Zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, prognozę wskazanych pozycji oparto o Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Ostatnia dostępna aktualizacja ww. wytycznych miała miejsce 3 października 2023 r. Jednocześnie wskazano, że zgodnie z przyjętym założeniem, dochody i wydatki bieżące w roku 2024 uwzględnione w WPF wynikają z wartości zawartych w projekcie budżetu na 2024 rok. Od 2025 roku dochody i wydatki bieżące ustalono za pomocą wskaźników inflacji, wskaźnika dynamiki PKB oraz wskaźnika dynamiki realnej wynagrodzeń brutto. W tym celu, posłużono się metodą indeksacji wartości bazowych o odpowiednio przypisany dla każdej kategorii budżetowej wskaźnik. Waga zmiennej makroekonomicznej oznacza w jakim stopniu dochody lub wydatki zależą od poziomu wskaźnika z danego roku. Indeksowana zostaje wartość na rok przyszły.

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 ciągle, wnikliwie

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 dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych lat budżetowych oraz właściwego reagowania na ryzyka w obszarze realistyczności prognozy finansowej, związane zarówno z odległym okresem prognozowania, jak też bieżącymi uwarunkowaniami: utrzymywaniem się stosunkowo wysokiej inflacji, poziomem cen energii, czy też znaczącej presji na wzrost wynagrodzeń pracowniczych, co bezpośrednio wpływa na wysokość niezbędnych wydatków bieżących. Niewypracowanie na zakładanym poziomie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych, wydłużenia okresu spłaty prognozowanego długu, a nawet 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 opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Dariusz Renczyński