Elektronicznie podpisany przez:
Ewa Czołpińska
dnia 5 czerwca 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-18/2025

z dnia 5 czerwca 2025 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

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 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 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:

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

opiniuje pozytywnie z uwagami

możliwość spłaty przez Województwo Podlaskie kredytu długoterminowego w kwocie 45 000 000 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2025 rok.

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

Marszałek Województwa Podlaskiego pismem z dnia 6 maja 2025 r. (znak: FN-I.3022.1.2025RK) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 45 000 000 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2025 rok. Zarząd Województwa Podlaskiego w dniu 30 kwietnia 2025 r. podjął uchwałę Nr 83/1691/2025 w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Celem planowanego do zaciągnięcia zobowiązania w kwocie 45 000 000 zł jest pokrycie części planowanego deficytu budżetu na 2025 r. Jak to wynika z wniosku Marszałka Województwa spłata powyższego kredytu przewidziana jest w rocznych ratach w okresie od 2025 r. do 2031 r.

W uchwale budżetowej Województwa Podlaskiego na 2025 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii, przewidziano różnicę między dochodami a wydatkami stanowiącą deficyt budżetu w wysokości 154 116 222 zł, który ma być pokryty przychodami z kredytów w kwocie 45 000 000 zł, ze spłat udzielonych pożyczek w kwocie 2 000 000 zł, przychodami pochodzącymi ze szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w odrębnych ustawach w kwocie 2 476 713 zł, przychodami z rozliczenia środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)/ufp/ i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z tych środków w kwocie 19 068 780 zł ponadto z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp w kwocie 85 570 729 zł, tj. ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 ufp. Łączna kwota planowanych przychodów wynosi 167 449 556 zł, w tym przychody z planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 45 000 000 zł - w całości z przeznaczeniem na pokrycie deficytu. Jednostka planuje rozchody w łącznej kwocie 13 333 334 zł, które zamierza pokryć wolnymi środkami. Sejmik Województwa Podlaskiego ustalił limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 45 000 000 zł, a w § 12 pkt 1 lit. b uchwały budżetowej na 2025 rok upoważnił Zarząd Województwa do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na: sfinansowanie planowanego deficytu budżetu – w kwocie 45 000 000 zł. Mając na uwadze przywołaną konstrukcję uchwały budżetowej Województwa Podlaskiego na 2025 rok należy wskazać, że zamierzenie zaciągnięcia przez Zarząd Województwa kredytu długoterminowego, będącego przedmiotem niniejszej opinii, mieści się w granicach upoważnienia organu stanowiącego oraz pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki

samorządu terytorialnego, zawartymi w regulacjach art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Prognozowana sytuacja finansowa Województwa Podlaskiego, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2025-2039 (po zmianach dokonanych uchwałą Sejmiku Nr XII/156/2025 z 29 kwietnia 2025 r.).

Skład Orzekający wskazuje, iż na dzień wydawania opinii, przyjęte w tej prognozie dla roku 2025 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów nie są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu po zmianach na ten rok, co stoi w sprzeczności z wymaganiami określonymi w art. 229 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że *wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.*

W obowiązującej WPF dochody i wydatki (ogółem i bieżące), wynik budżetu oraz przychody i rozchody zostały wykazane na poziomie pierwotnej uchwały budżetowej. Oznacza to, że wszelkie dane istotne dla ustalenia spełnienia obligatoryjnych reguł fiskalnych przez Województwo Podlaskie są niewłaściwe i mogą mieć wpływ na ocenę sytuacji finansowej samorządu i zachowanie rezerw limitowych wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych[1)]

Kredyt długoterminowy w wysokości 45 000 000 zł z przeznaczeniem na pokrycie zaplanowanego deficytu, który jest przedmiotem opiniowania, został ujęty w badanej WPF. Spłata zobowiązania, jak wynika z Objaśnień do dokumentu, także została przewidziana w wysokości rozchodów w poszczególnych latach prognozy.

Odnośnie do planowanych przychodów z tytułu wolnych środków oraz ze spłat pożyczek udzielonych, które mają służyć finansowaniu deficytu oraz rozchodów, Skład Orzekający wskazuje, że możliwość ich zaplanowania w budżecie na 2025 rok potwierdzają dane sprawozdawcze Województwa Podlaskiego (w tym m.in. bilans z wykonania budżetu sporządzony na dzień 31 grudnia 2024 r., sprawozdanie Rb-NDS za IV kwartały 2024 r.), a także dane dotyczące wykonania budżetu (ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S za IV kwartały 2024 r.). W załączniku nr 4 do uchwały budżetowej na 2025 rok wyspecyfikowano też źródła przychodów wynikające ze szczególnych zasad wykonywania budżetu. W świetle tego Województwo Podlaskie będzie posiadać w 2025 roku przychody o charakterze niezwrotnym w kwocie przewidzianej w uchwale budżetowej na pokrycie deficytu, a także sfinansowanie rozchodów.

Według opiniowanej 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 2025 – 2028 oraz dodatkowo rozchodów budżetowych). W związku z prognozowanymi przychodami zwrotnymi dług publiczny samorządu województwa na koniec 2025 roku ma wynosić 304 999 999 zł (16,85% w stosunku do dochodów ogółem wykazanych w WPF i 16,64% w stosunku do aktualnych dochodów po zmianach), w latach 2025 - 2028 ma nastąpić nieznaczny systematyczny wzrost stanu zadłużenia do kwoty 327 773 576 zł. Począwszy od 2029 r.

[1)] Zgodnie z art. 296c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.): 1. W latach 2024-2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1, może nie być zachowana, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100 % planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt4-8 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego; 2. W latach 2024-2029 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego, która prognozowała na koniec danego roku niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1, nie może przekraczać 100 % wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego; 3. Niezachowanie w latach 2024-2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1, nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, o których mowa w art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 3 i 4 oraz art. 246, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych..

dług ma być stopniowo zmniejszany. Źródłem spłaty długu publicznego mają być przychody zwrotne, a także w latach 2025 – 2027 przychody planowane z tytułu spłaty pożyczek udzielonych z budżetu województwa w latach poprzednich.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań a wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest (dla dopuszczalnych limitów spłat) przede wszystkim na założeniu osiągania tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ufp), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku - jedynie w roku 2025 zaplanowano kwotę 2 010 000 zł. Nadwyżka operacyjna planowana w 2025 roku wynosi – zgodnie uchwałą budżetową po zmianach - 105 861 548 zł (w WPF - 89 179 715 zł), w kolejnych latach wykazane saldo operacyjne ma tendencję malejącą do roku 2030, po czym systematycznie wzrasta by w roku 2039 osiągnąć poziom 82 358 223 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 roku 2025 rezerwa ta wynosi 24,84%, natomiast w latach kolejnych systematycznie maleje z 20,11% w roku 2026 do 5,21% w roku 2038, po czym w roku 2039 rezerwa ta osiąga 7,09%.

Reasumując, przedstawiona projekcja w obszarze relacji, o których mowa w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych przekłada się na ustalenie wysokich wskaźników rezerw limitowych cechujących zdolność Województwa Podlaskiego do spłaty długu publicznego.

Skład Orzekający zastrzega jednak, że powyższe wartości wynikają z danych wykazanych w WPF, która nie uwzględnia aktualnych wielkości parametrów budżetowych. Jednak biorąc pod uwagę dosyć znaczne rezerwy limitowe zaprezentowane w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu Skład Orzekający uznał, że Województwo Podlaskie posiada zdolność spłaty zobowiązania.

Wydając ocenę pozytywną z uwagami Skład Orzekający podkreśla konieczność dostosowania uchwały WPF do aktualnego budżetu po zmianach (praktyką stosowaną przez większość samorządów jest uchwalanie zgodnych co do wartości WPF i zmian w budżecie na tej samej sesji organu stanowiącego). Istotne jest też stałe, wnikliwe monitorowanie przez Województwo Podlaskie założeń prognostycznych pod kątem faktycznej ich realizacji. Z uwagi na istotne ryzyka, którymi obarczone jest wieloletnie prognozowanie finansowe – wynikające zarówno z odległego okresu prognozowania (do roku 2039), jak też otoczenia makroekonomicznego oraz otoczenia prawnego – jest to niezbędne dla zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Ewa Czołpińska