

Uchwała nr VII/19/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 lutego 2023 r.

w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Jelenia Góra przedstawionego w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku uchwała budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2023

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Joanna Stylska — przewodnicząca,
- 2) Magdalena Macias — członek,
- 3) Elżbieta Piekarska — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Jelenia Góra przedstawionego w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku uchwała budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2023.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), zwanej dalej – ufp, regionalna izba obrachunkowa na podstawie uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. W wydanej opinii regionalna izba obrachunkowa ocenia możliwość sfinansowania deficytu wskazanymi źródłami jego finansowania oraz ich wpływ na kształtowanie się długu jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający na podstawie przedłożonej w dniu 5 stycznia 2023 roku uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku uchwała budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2023 stwierdził, co następuje.

W budżecie miasta na 2023 rok zaplanowano:

1. dochody w wysokości – 603.092.335,00 zł, z tego:

- dochody bieżące – 547.432.676,00 zł,

- dochody majątkowe – 55.659.659,00 zł;

2. wydatki w wysokości – 755.458.580,33 zł, z tego:

- wydatki bieżące – 559.460.086,04 zł,

- wydatki majątkowe – 195.998.494,29 zł;

3. deficyt budżetu – 152.366.245,33 zł;

4. przychody ogółem w wysokości – 160.818.045,33 zł, z tego:

- ze spłaty udzielonych pożyczek – 1.604.000,00 zł,

- z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp – 18.236.085,00 zł,

- z niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp – 9.501.782,33 zł,

- z emisji obligacji komunalnych – 123.805.446,00 zł,
 - z planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 7.670.732,00 zł;
7. rozchody ogółem w wysokości – 8.451.800,00 zł, z tego:

- z tytułu spłaty zaciągniętych pożyczek oraz wykupu wyemitowanych obligacji - 6.851.800,00 zł,
- z tytułu udzielonej pożyczki – 1.600.000,00 zł.

Zaplanowany deficyt budżetu w kwocie 152.366.245,33 zł zostanie sfinansowany, zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały budżetowej, przychodami:

- z wolnych środków, rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu wynikająca z rozliczenia pożyczek i kredytów oraz obligacji z lat ubiegłych – 11.388.285,00 zł,
- 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 – 9.501.782,33 zł,
- z emisji obligacji komunalnych – 123.805.446,00 zł,
- z planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 7.670.732,00 zł.

Wymienione źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 3, 6 i 8 ufp.

Do Izby przekazana została w formie dokumentu elektronicznego uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 537.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2023-2043, zawierająca prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2023 - 2043. Z prognozy tej wynika, że kwota długu na koniec 2023 roku wyniesie 297.603.829,85 zł. Na kwotę tę składają się pożyczki zaciągnięte w latach poprzednich oraz zobowiązania z tytułu wyemitowanych w latach poprzednich papierów wartościowych a także pożyczka planowana do zaciągnięcia w 2023 roku oraz planowana w 2023 roku emisja obligacji. W roku 2024 planowane są przychody z pożyczki w wysokości 7.452.515,00 zł oraz rozchody z tytułu wykupu obligacji i spłaty rat pożyczek w kwocie 43.230.204,00 zł. Prognozowana kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 261.826.140,85 zł. W kolejnych latach objętych prognozą nie planuje się przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania. Spłata długu nastąpi do 2043 roku.

Jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej obliczone na podstawie prognozowanych wielkości w roku 2023 oraz w latach 2026 - 2043 relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi określone w art. 243 ufp, przy zastosowaniu w roku 2023 średnich arytmetycznych z ostatnich siedmiu lat, nie przekraczają dopuszczalnych poziomów obciążenia budżetu ich spłatą. W latach 2024 i 2025 relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi przekraczają dopuszczalne poziomy jednak prognozowana kwota długu Miasta w tych latach nie przekroczy planowanych 100% dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułu spłaty udzielonych pożyczek. Ponadto jak wynika z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej stanowiących załącznik nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 537.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku „niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań Miasta Jelenia Góra w latach 2024-2025 nie zagraża realizacji zadań publicznych przez Miasto Jelenia Góra w roku budżetowym i latach następnych”. Powyższe spełnia wymogi określone w art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz 1964)

Skład Orzekający wskazuje, że różnice między dopuszczalnymi wskaźnikami spłaty zobowiązań a obciążeniami budżetu spłatami zobowiązań w latach 2026, 2027 i 2028 wynoszą odpowiednio: - dla wartości obliczonych w oparciu o plan na III kwartały dla roku poprzedzającego rok budżetowy 0,03%, 0,10% oraz 0,77%, - dla wartości obliczonych w oparciu o przewidywane wykonanie dla roku poprzedzającego rok budżetowy 0,79%, 0,86% i 1,53%. Przy tak znikomych różnicach nawet niewielkie odchylenia od przyjętych wartości dochodów i wydatków budżetu w latach 2022- 2027, przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej, mogą spowodować naruszenie relacji, o której mowa w art 243 ufp. Ma to szczególne znaczenie wobec planowania wysokich przychodów zwiększających dług w roku 2023, planowania znacznego wzrostu

dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2024-2026 a także planowanego spadku wydatków na obsługę długu w roku 2024 (z kwoty 15.000.000,00 zł w 2023 roku do 7.500.000,00 zł w 2024 roku przy spadku kwoty długu w tym okresie o 12%) i latach kolejnych.

Z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej wynika, że została ona opracowana między innymi w oparciu o:

- wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, przyjętych w październiku 2022,
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2022 - 2025 z kwietnia 2022 roku,
- założenia projektu budżetu państwa na rok 2023, przyjęte przez Radę Ministrów w czerwcu 2022,
- projekt ustawy budżetowej na rok 2023 przyjęty przez Radę Ministrów w sierpniu 2022 roku,
- projekcję inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD z lipca 2022 roku, (ze względu na termin ogłoszenia kolejnej projekcji nie uwzględniono danych z projekcji listopadowej),
- informacji z wykonania budżetu państwa w okresie od stycznia do września 2022 roku.

Założenia przyjęte do opracowania wieloletniej prognozy finansowej oparte zostały na prognozowanych wielkościach, które w związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją gospodarczą w kraju mogą istotnie zmienić się w roku budżetowym 2023 i kolejnych latach. Skład Orzekający informuje, że opinia o możliwości spłaty długu planowanego do zaciągnięcia w 2023 roku wydana zostanie w oparciu o faktyczne wykonanie budżetu miasta za 2022 rok oraz aktualną na moment opiniowania sytuację gospodarczą w kraju.

Należy ponadto wskazać, że zachowanie w latach 2026 – 2028 w minimalnym stopniu relacji, o której mowa w art. 243 ufp, stanie się możliwe dzięki przeprowadzeniu w 2023 roku emisji obligacji, z której środki zostaną „przekształcone” w dochody bieżące budżetu na 2023 rok i w istocie staną się źródłem finansowania wydatków bieżących. W budżecie Miasta na 2023 rok zaplanowano deficyt operacyjny (ujemną różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 12.027.410,04 zł. W dziale 750 „Administracja publiczna”, paragrafie 0970 „Wpływy z różnych dochodów” zaplanowano dochody bieżące w wysokości 65.500.000,00 zł. Z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej wynika, że: „W 2023 roku jako dochody bieżące wpisano kwotę 65.500.000,00 zł jako wypłaty ze spółek miejskich wynikające z umorzenia wartości udziałów Miasta wynikających z aktualnej sytuacji ekonomicznej”. Jednocześnie w budżecie na 2023 rok zaplanowano wydatki inwestycyjne w kwocie 65.500.000,00 zł z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego w dwóch spółkach komunalnych: Termach Cieplickich Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji "WODNIK" Sp. z o. o. Jak wynika z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej źródłem finansowania tych wydatków są przychody z emisji obligacji komunalnych. Oznacza to, że w celu sfinansowania wydatków bieżących budżetu 2023 roku dochodami bieżącymi, środki finansowe pochodzące z emisji papierów wartościowych „przeprowadzone” zostaną przez spółki komunalne. Umorzenie udziałów w spółkach nastąpi bowiem z kapitału zakładowego, na podwyższenie którego Rada Miejska przeznaczyła środki budżetu 2023 roku. Powyższa operacja, chociaż z punktu widzenia formalnego nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, służy ich obejściu. Stosownie bowiem do art. 242 ust. 1 ufp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ufp, tj. z tytułu: - nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8, - spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, - 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Stosownie do art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz 1964) do ustalenia na lata 2023- 2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ufp dochody bieżące jednostki samorządu

terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, tj. z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego innych niż określone w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Powyższe oznacza, że na finansowanie wydatków bieżących miasto nie może ponadto zaciągać kredytów, pożyczek i emitować obligacji. Należy również wskazać, że wprowadzenie do budżetu 2023 roku dochodów bieżących w wysokości 65.500.000,00 zł ma istotne znaczenie dla kształtowania się poziomu dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp w kolejnych 7 latach, następujących po roku budżetowym 2023. Nieujęcie dochodów bieżących w budżecie 2023 roku w wysokości 65.500.000,00 zł, przy zachowaniu wielkości wynikających z wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2043, powoduje, że w latach 2024-2030 wskaźnik planowanej łącznej kwoty przypadających do spłaty w roku budżetowym zobowiązań finansowych wraz z należnymi w tym roku odsetkami do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony na podstawie art. 243 ust. 1 ufp. Skład Orzekający zauważa, że potrzeba przeprowadzenia wyżej opisanej operacji w celu zachowania relacji, o których mowa w art. 242 ust. 1 i art. 243 ust. 1 ufp, przy uwzględnieniu szeregu regulacji prawnych wprowadzonych przez Ustawodawcę w celu złagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego wywołanego pandemią Covid oraz konfliktem zbrojnym na Ukrainie, w tym zwolnienie z obowiązku zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp w latach 2023-2025 oraz możliwość finansowania wyniku operacyjnego wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp (wprowadzonych ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw), świadczy o trudnej sytuacji finansowej Miasta Jelenia Góra. Operacja ta, chociaż pozornie wpływa na poprawę wskaźników określonych w ustawie o finansach publicznych, nie wiąże się jednak z pozyskaniem nowych źródeł dochodów do finansowania wydatków bieżących, a tym samym nie poprawia sytuacji finansowej miasta.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że przestrzeganie limitów określonych przepisami o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, co jej organy winny mieć na uwadze planując zaciąganie zobowiązań długoterminowych. Należy przy tym uwzględnić nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne.

W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

Niniejsza uchwała Składu Orzekającego, zgodnie z art. 246 ust. 2 ufp, powinna być opublikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Joanna Stylska