

Uchwała nr I/33/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 lutego 2024 r.

w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Jelenia Góra przedstawionego w
uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 722.LXXVI.2024 z dnia 10 stycznia 2024 r. Uchwała
Budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2024

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Magdalena Macias — przewodnicząca,
- 2) Elżbieta Piekarska — członek,
- 3) Alina Giniowiec-Bakalarz — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Jelenia Góra przedstawionego w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 722.LXXVI.2024 z dnia 10 stycznia 2024 r. Uchwała Budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2024.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, regionalna izba obrachunkowa na podstawie uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. W opinii regionalna izba obrachunkowa ocenia możliwość sfinansowania deficytu na podstawie wskazanych źródeł jego finansowania oraz ich wpływu na kształtowanie się długu jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający na podstawie przedłożonej w dniu 15 stycznia 2024 r. uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 722.LXXVI.2024 z dnia 10 stycznia 2024 r. Uchwała Budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2024, stwierdził, co następuje.

W budżecie miasta na 2024 rok zaplanowano:

1. dochody w wysokości – 676.305.806,29 zł, z tego:

- dochody bieżące – 582.708.659,79 zł,

- dochody majątkowe – 93.597.146,50 zł;

2. wydatki w wysokości – 798.435.491,44 zł, z tego:

- wydatki bieżące – 641.995.949,40 zł,

- wydatki majątkowe – 156.439.542,04 zł;

3. deficyt budżetu – 122.129.685,15 zł;

4. przychody ogółem w wysokości – 131.700.194,15 zł, z tego z tytułu:

- spłaty udzielonych pożyczek – 2.118.709,00 zł,

- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. – 3.566.234,88 zł,

- niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. – 1.765.062,27 zł,

- emisji obligacji komunalnych – 118.298.000,00 zł,
- planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 5.952.188,00 zł;

7. rozchody ogółem w wysokości – 9.570.509,00 zł, z tego z tytułu:

- spłaty zaciągniętych pożyczek oraz wykupu wyemitowanych obligacji - 7.451.800,00 zł,
- udzielonej pożyczki – 2.118.709,00 zł.

Zaplanowany deficyt budżetu w kwocie 122.129.685,15 zł zostanie sfinansowany, zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały budżetowej, przychodami:

- z emisji obligacji komunalnych – 110.846.200,00 zł,
- z planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 5.952.188,00 zł,
- z wolnych środków, rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu wynikająca z rozliczenia pożyczek i kredytów oraz obligacji z lat ubiegłych – 3.566.234,88 zł,
- z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, 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 – 1.765.062,27 zł.

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

W budżecie Miasta na 2024 rok zaplanowano deficyt operacyjny (ujemną różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 59.287.289,61 zł. Stosownie do art. 242 ust. 1 u.f.p. 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 u.f.p., 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 u.f.p., 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. Po uwzględnieniu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 u.f.p., relacja, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p. w 2024 roku wyniesie minus -51.837.283,46 zł. Ponadto z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że na koniec 2023 roku deficyt operacyjny miasta wyniósł 61.184.733,28 zł a relacja, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p. po skorygowaniu o środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 wyniosła minus 7.001.868,02 zł.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927), w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 u.f.p. pod warunkiem, że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w związku z nadwyżką operacyjną wynikającą z relacji, o której mowa powyżej, wygenerowaną przez miasto w 2022 roku oraz planowaną nadwyżką operacyjną w 2025 roku, w latach 2022-2025 relacja, o której mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, zostanie zachowana.

Niespełnienie relacji wynikającej z art. 242 ust. 1 u.f.p. w 2024 roku w istocie oznacza, że wydatki bieżące będą finansowane zwrotnymi środkami (obligacjami), co wskazuje na bardzo trudną sytuację finansową miasta. Ponadto możliwość zastosowania w 2024 roku reguły, o której mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, warunkowane jest realizacją budżetu na 2025 rok zgodnie z wielkościami przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej.

Jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej, planowana w 2025 roku nadwyżka operacyjna w wysokości 60.000.000,00 zł powstała w następstwie przyjęcia wzrostu dochodów bieżących o 20% w stosunku do roku 2024, przy jednoczesnym spadku wydatków bieżących o 0,05%. W uchwale nr I/99/2023 z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta Jelenia Góra przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024, Skład Orzekający zwracał uwagę na brak wskazania źródeł zwiększonych dochodów bieżących (w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej odniesiono się jedynie do planowanego wzrostu udziału we wpływach z podatku dochodowego i subwencji rozwojowej) oraz na potrzebę dookreślenia planowanych działań mających na celu obniżenie wydatków bieżących.

Do Izby przekazana została uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 721.LXXVI.2024 z dnia 10 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2024-2043, zawierająca prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2024 - 2043. Z prognozy tej wynika, że kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 413.088.544,85 zł (61,08% planowanych dochodów). W roku 2025 planowane są przychody z pożyczki w wysokości 2.814.000,00 zł oraz rozchody z tytułu wykupu obligacji i spłaty rat pożyczek w kwocie 7.161.800,00 zł. Prognozowana kwota długu na koniec 2025 roku wynosi 408.740.744,85 zł (54% planowanych dochodów). W kolejnych latach objętych prognozą nie planuje się przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania. Skład Orzekający zauważa, że kwota długu na koniec 2022 roku wynosiła 174.861.824,05 zł (29,7% zrealizowanych dochodów) a kwota długu na koniec 2023 roku wynosi 296.290.156,85 zł (49,2% dochodów). Postępujący wzrost zadłużenia wskazuje na bardzo trudną sytuację finansową miasta.

Spłata długu planowana jest do 2043 roku. Jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej obliczone na podstawie prognozowanych wielkości w latach 2024 - 2043 relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi określone w art. 243 u.f.p., przy zastosowaniu w latach 2022-2025 średnich arytmetycznych z ostatnich siedmiu lat, nie przekraczają dopuszczalnych poziomów obciążenia budżetu ich spłatą. Skład Orzekający wskazuje jednak na różnice między dopuszczalnymi wskaźnikami spłaty zobowiązań a obciążeniami budżetu spłatami zobowiązań w latach 2026, 2029 i 2030 wynoszące odpowiednio:

- dla wartości obliczonych w oparciu o plan na III kwartały dla roku poprzedzającego rok budżetowy 2,21%, 2,25%, 2,29%,

- dla wartości obliczonych w oparciu o przewidywane wykonanie dla roku poprzedzającego rok budżetowy 0,01%, 0,05% i 0,09%.

Przy tak znikomych różnicach nawet niewielkie odchylenia od przyjętych wartości dochodów i wydatków budżetu w latach 2023-2029, przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej, mogą spowodować naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Ma to szczególne znaczenie wobec planowania wysokich przychodów zwiększających dług w roku 2024, planowania znacznego wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2024-2026 oraz subwencji rozwojowej w latach 2025-2027 przy jednoczesnym braku działań mających na celu obniżanie wydatków bieżących.

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 ocenie Składu Orzekającego, przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenia wymagają podjęcia działań mających na celu ograniczenie wydatków bieżących w kolejnych latach. Tymczasem z dołączonych do prognozy objaśnień wynika, że "w okresie lat 2024 - 2027, przyjęto ograniczenie wydatków bieżących w takich grupach jak: wydatki jednostek budżetowych związane z realizacją ich statutowych zadań, dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych (...), niższy koszt cen energii elektrycznej, wynikający

z podpisanej na okres jednego roku umowy z dostawcą VEOLIA, pozostałe wydatki będą realizowane w wysokościach planu przyjętego na dzień 30 września 2023 r."

Skład Orzekający wskazuje, że opinia o możliwości wykupu planowanych w 2024 roku obligacji zostanie wydana po przedłożeniu sprawozdań z wykonania budżetu miasta w 2023 roku oraz po uzupełnieniu objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej o planowane działania mające na celu obniżenie wydatków bieżących miasta.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 246 ust. 2 u.f.p., podlega publikacji 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

Magdalena Macias