

Uchwała nr VII/81/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 grudnia 2022 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jelenia Góra,
przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2023 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 12 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i 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. — przewodniczący,
- 2) Magdalena Macias — członek,
- 3) Elżbieta Piekarska — członek,

wydaje opinię z pozytywną zastrzeżeniami.

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jelenia Góra przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na 2023 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), zwanej dalej – ufp, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent) przedkłada projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej, celem zaopiniowania. Stosownie do postanowień art. 230 ust. 3 ufp regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Stosownie do powołanych przepisów Prezydent Miasta Jeleniej Góry zarządzeniem nr 0050.1633.2022.VIII z dnia 15 listopada 2022 r. przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, wraz z projektem uchwały budżetowej, projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jeleniej Góry na lata 2023-2043. Zarządzenie w formie dokumentu elektronicznego wpłynęło do Izby 15 listopada 2022 roku.

Skład Orzekający w wyniku oceny przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, stwierdził co następuje.

1. Wieloletnią prognozę finansową wraz z prognozą kwoty długu sporządzono na lata 2023 - 2043, co spełnia wymogi art. 227 ufp. W każdym roku objętym prognozą określono wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 1 ufp.
2. Ujęte w prognozie na 2023 rok kwoty dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu oraz długu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2023, co spełnia wymogi art. 229 ufp.
3. W latach objętych prognozą zachowano wymóg określony w art. 242 ufp w zakresie wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących budżetu. W roku 2023 źródłem finansowania wydatków bieżących są dochody bieżące oraz niewykorzystane środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp, przychody ze spłaty udzielonych pożyczek, a także wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp. W kolejnych latach objętych prognozą źródłem finansowania wydatków bieżących są dochody bieżące. W roku 2024 różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wynosi 0, pomimo planowania wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 41,58 % w stosunku do roku 2023. W piśmie nr FB.3021.94.2022 z dnia 5 grudnia 2022 r. Prezydent Miasta Jeleniej Góry szczegółowo przedstawił kalkulację dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2024-2026, uwzględniającą dane z szacunkowego wykonania budżetu państwa za 2022 rok, założenia do projektu Ustawy Budżetowej na 2023

rok, wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych oraz regulacje art. 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r., poz 2267)

4. Planowane w 2023 roku przychody stanowią kwotę 91.134.043,00 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 – 14.694.113,00 zł,
- z niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp – 8.859.752,00 zł,
- z emisji obligacji komunalnych – 58.305.446,00 zł,
- z planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 7.670.732,00 zł.

Planowana w 2023 roku wielkość rozchodów wynosi 8.601.800,00 zł, z której spłata zaciągniętych pożyczek oraz wykup wyemitowanych obligacji stanowi łącznie kwotę 7.001.800,00 zł oraz udzielenie pożyczki stanowi kwotę 1.600.000,00 zł. Prognozowana kwota długu na koniec 2023 roku wynosi 298.346.625,85 zł. 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 43.380.204,00 zł. Prognozowana kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 262.418.936,85 zł. W kolejnych latach objętych prognozą nie planuje się przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania. Spłata długu planowana jest do 2043 roku. Jak wynika z przedłożonego projektu 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 pisma Prezydenta Miasta Jeleniej Góry nr FB.3021.94.2022 z dnia 5 grudnia 2022 r. „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 jednak, 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 0,01%, 0,08% oraz 0,75%,
- dla wartości obliczonych w oparciu o przewidywane wykonanie dla roku poprzedzającego rok budżetowy 0,64%, 0,71% i 1,38%.

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 dużego 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. Wskazuje się jednocześnie, że zachowanie w latach 2026 – 2028 w minimalnym stopniu relacji, o której mowa w art. 243 ufp, stało się możliwe dzięki przeprowadzeniu w 2022 roku emisji obligacji, z której środki zostały „przekształcone” w dochody bieżące budżetu na 2023 rok i w istocie stały się źródłem finansowania wydatków bieżących. Do powyższego Skład Orzekający odniósł się szeroko w opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry projekcie uchwały budżetowej miasta Jelenia Góra na rok 2023.

Należy zwrócić zatem uwagę, że przestrzeganie limitów określonych przepisami o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych gminy, co organy gminy 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.

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.

5. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia, o których mowa w art. 228 ust. 1 i 2 ufp oraz w art. 232 ust. 2 ufp., a także upoważnienie, o którym mowa w art. 111 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U z 2022 r. poz. 583 z późn. zm.)

6. W załączniku nr 2 do projektu uchwały określono odrębnie dla każdego przedsięwzięcia dane i informacje, o których mowa w art. 226 ust. 3 ufp.

7. W załączniku nr 3 do projektu uchwały zawarto objaśnienia przyjętych w wieloletniej prognozie wartości, stosownie do przepisów art. 226 ust. 2a ufp.

Opinia – zgodnie z art. 230 ust. 3 ufp – 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

Joanna Stylska