

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,

wyduje 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