

Uchwała nr VII/26/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 17 marca 2023 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Jelenia Góra obligacji komunalnych w kwocie 123.805.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu na 2023 r.

Na podstawie art. 13pkt 1 w związku z art. 19ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 2 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 wykupu przez Miasto Jelenia Góra obligacji komunalnych w kwocie 123.805.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu na 2023 r.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Jeleniej Góry pismem FB.3060.1.2023 z dnia 23 lutego 2023 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu przez Miasto Jelenia Góra obligacji komunalnych w kwocie 123.805.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:

- 1) uchwały budżetowej na 2023 rok Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 574.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 r., ze zmianami na dzień 9 marca 2023 roku;
- 2) uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 573.LX.2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2023-2043, ze zmianami na dzień 13 marca 2023 roku;
- 3) uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 601.LXIII.2023 z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu gminy za 2022 rok.

W wyniku przeprowadzonej analizy sytuacji finansowej miasta ustalono, że dochody budżetu, według stanu na dzień 9 marca 2023 r., zaplanowano w wysokości 625.029.578,66 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 558.244.354,66 zł i dochody majątkowe w kwocie 66.785.224,00 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 38.000.000,00 zł. Wydatki budżetu na 2023 rok, według stanu j.w., zaplanowano w wysokości 780.432.087,19 zł, w tym wydatki bieżące stanowią kwotę 573.560.950,00 zł i wydatki majątkowe kwotę 206.871.136,29 zł. Planowany deficyt budżetu wynosi 155.402.508,53 zł. Planowane przychody budżetu stanowią kwotę 163.854.308,53 zł, na którą składają się przychody z pożyczek w wysokości 7.750.000,00 zł, przychody z emisji obligacji w kwocie 123.805.446,00 zł, przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp w kwocie 17.516.611,35 zł, przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp w kwocie 13.178.251,18 zł oraz przychody ze spłaty pożyczek udzielonych w latach poprzednich w wysokości 1.604.000,00 zł. Planowane rozchody budżetu stanowią kwotę 8.451.800,00 zł, na którą składają się spłaty wcześniej zaciągniętych pożyczek długoterminowych oraz wykup wyemitowanych obligacji w łącznej kwocie 6.851.800,00 zł, a także udzielone pożyczki w kwocie 1.600.000,00 zł. Planowana kwota długu na koniec 2023 roku wynosi 297.603.829,85 zł. Na kwotę długu składają się pożyczki zaciągnięte w latach poprzednich oraz wyemitowane w latach poprzednich obligacje

komunalne, a także pożyczki planowane do zaciągnięcia w 2023 roku oraz planowana w 2023 roku emisja obligacji.

Z analizy wieloletniej prognozy finansowej miasta Jelenia Góra wynika, że spłata długu nastąpi do roku 2043. W 2024 roku planowane przychody ze zwrotnych źródeł finansowania wynoszą 7.452.515,00 zł a prognozowana kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 273.526.140,85 zł. Wskaźnik planowanej łącznej kwoty przypadających do spłaty w 2023 roku zobowiązań finansowych wraz z należnymi w tym roku odsetkami do planowanych na 2023 rok dochodów bieżących budżetu, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń wynosi 4,29 % i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań obliczonego na podstawie art. 243 ust. 1 ufp, który wynosi 9,13%. 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 ufp nie przekraczają dopuszczalnych poziomów obciążenia budżetu ich spłatą.

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.

Skład Orzekający wskazuje, że 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. 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 8%) i latach kolejnych. Należy ponadto wskazać, że zachowanie w latach 2024 – 2030 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp, stało się możliwe dzięki planowanej w 2023 roku emisji obligacji, z której środki zostały „przekształcone” w dochody bieżące budżetu na 2023 rok i w istocie stanowią źródło finansowania wydatków bieżących. 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. Umorzenie udziałów w spółkach nastąpi 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. Między innymi w wyniku jej przeprowadzenia w budżecie Miasta na 2023 rok planowany deficyt operacyjny (ujemna różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wynosi 15.316.596,24 zł. Stosownie 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 ufp, 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. Oznacza to, że na finansowanie wydatków bieżących miasto nie może zaciągać kredytów, pożyczek i emitować obligacji. 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 wpływa na poprawę wskaźników określonych w ustawie o finansach publicznych, nie wynika jednak z pozyskania 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.

Opinia – zgodnie z art. 230 ust. 4 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 Styłska