

Uchwała nr I/100/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 12 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jelenia Góra przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na 2024 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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i 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 projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jelenia Góra przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na 2024 rok.

Uzasadnienie

Na mocy art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 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.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionym 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 0050.2092.2023.VIII z dnia 15 listopada 2023 r. przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, wraz z projektem uchwały budżetowej, projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej dla Miasta Jelenia Góra na lata 2024-2043. Zarządzenie w formie dokumentu elektronicznego wpłynęło do Izby 15 listopada 2023 roku. Ponadto w dniu 11 grudnia 2023 r. do Izby wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Jeleniej Góry znak FB.3021.140.2023 z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie dodatkowych wyjaśnień w zakresie planowanych dochodów z tytułu subwencji rozwojowej oraz dochodów ze sprzedaży majątku.

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 2024 - 2043, co spełnia wymogi art. 227 u.f.p. W każdym roku objętym prognozą określono wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p.
2. Ujęte w prognozie na 2024 rok kwoty dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu oraz długu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024, co spełnia wymogi art. 229 u.f.p.
3. 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

lokatach 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 7 i 8 u.f.p., relacja, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p. w 2024 roku wyniesie minus 55.403.518,34 zł. Ponadto z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że na koniec 2023 roku deficyt operacyjny miasta wyniesie 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 7 i 8 wyniesie 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 projektu 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, warunkowana jest realizacją budżetu na 2025 rok zgodnie z wielkościami przyjętymi w projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

4. Planowane w 2024 roku przychody stanowią kwotę 128.133.959,27 zł, z tego:

- ze spłaty udzielonych pożyczek – 2.118.709,00 zł,
- z niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. – 1.765.062,27 zł,
- z emisji obligacji komunalnych – 118.298.000,00 zł,
- z planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 5.952.188,00 zł.

Planowana w 2024 roku wielkość rozchodów wynosi 9.570.509,00 zł, z której spłata zaciągniętych pożyczek oraz wykup wyemitowanych obligacji stanowi łącznie kwotę 7.451.800,00 zł oraz udzielenie pożyczki kwotę 2.118.709,00 zł. Prognozowana kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 413.088.544,85 zł, co stanowi 61,6% planowanych dochodów. W 2025 roku 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), przewidywana kwota długu w 2023 r. wyniesie 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 przedłożonego projektu 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 bieżących w 2025 roku (o 21%) oraz planowania znacznego wzrostu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2024-2026 i subwencji rozwojowej w latach 2025-2027.

Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, że przestrzeganie limitów określonych przepisami o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych gminy, 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. Opinia o możliwości spłaty długu planowanego do zaciągnięcia w 2024 roku wydana zostanie przez Skład Orzekający w oparciu o faktyczne wykonanie budżetu miasta za 2023 rok.

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 2023 r.,
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2023 - 2026 z kwietnia 2023 roku,
- założenia projektu budżetu państwa na rok 2024, przyjęte przez Radę Ministrów,
- projekt ustawy budżetowej na rok 2024 przyjęty przez Radę Ministrów,
- projekcję inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD z 10 listopada 2023 r., (ze względu na termin ogłoszenia kolejnej projekcji nie uwzględniono danych z projekcji listopadowej),
- informacje z wykonania budżetu państwa w okresie od stycznia do września 2023 roku.

Założenia przyjęte do opracowania wieloletniej prognozy finansowej oparte zostały na prognozowanych wielkościach, które w związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją w kraju mogą istotnie ulec zmianie w roku budżetowym 2024 i kolejnych latach.

Skład Orzekający wskazuje, że kluczowe dla powodzenia przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej założeń jest ograniczenie wydatków bieżących w kolejnych latach. Z dołączonych do prognozy objaśnień wynika, że w latach 2024-2027 przyjęto ograniczenie wydatków bieżących w następujących grupach: wydatki jednostek budżetowych związane z realizacją ich statutowych zadań, dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych, niższe koszty cen energii elektrycznej a pozostałe wydatki będą realizowane w wysokościach planu przyjętego na dzień 30 września 2023 r. Zaplanowano wzrost wydatków bieżących w latach 2025-2026 odpowiednio o 0,14% oraz 1,56%, podczas gdy prognozowana w tych latach inflacja w projekcie NBP ma wynosić od 2,5% do 3,7% z przewidywanym okresem osiągnięcia tego celu w IV kwartale 2025 roku. Wskazuje się na konieczność doprecyzowania, jakie działania zostaną podjęte w celu ograniczenia wydatków bieżących w poszczególnych grupach i w jaki sposób realnie nastąpi zmniejszenie wydatków bieżących miasta.

5. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia, o których mowa w art. 228 ust. 1 i ust. 2 u.f.p. oraz w art. 232 ust. 2 u.f.p., 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 2023 r. poz. 103 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 u.f.p.

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

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku 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