

Uchwała nr I/99/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
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

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. 1 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 projekcie uchwały budżetowej na rok 2024.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 246 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.”, regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu 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.

Projekt uchwały budżetowej Miasta Jelenia Góra na rok 2024 Prezydent Miasta Jeleniej Góry przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu zarządzeniem nr 0050.2093.2023.VIII z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie przedłożenia projektu Uchwały Budżetowej Miasta Jelenia Góra na rok 2024. Zarządzenie 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.

W projekcie budżetu na rok 2024 zaplanowano:

1) dochody w wysokości – 670.537.305,79 zł, z tego:

- dochody bieżące – 579.792.996,44 zł,

- dochody majątkowe – 90.744.309,35 zł;

2) wydatki w wysokości – 789.100.756,06 zł, z tego:

- wydatki bieżące – 639.080.286,05 zł,

- wydatki majątkowe – 150.020.470,01 zł;

3) deficyt budżetu w wysokości – 118.563.450,27 zł;

4) przychody ogółem w wysokości – 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 ufp – 1.765.062,27 zł,

- z emisji obligacji komunalnych – 118.298.000,00 zł,

- z planowanej do zaciągnięcia pożyczki – 5.952.188,00 zł,

5) 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,
- z tytułu udzielonej pożyczki – 2.118.709,00 zł.

Zaplanowany deficyt budżetu w kwocie 118.563.450,27 zł, zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 projektu uchwały budżetowej, zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z emisji obligacji, z zaciągniętej pożyczki, 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. Wymienione źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 3 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 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 reguły, o której mowa w art 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, w 2024 roku warunkowane jest realizacją budżetu na 2025 rok zgodnie z wielkościami przyjętymi w projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

Łącznie z projektem uchwały budżetowej przedłożony został projekt wieloletniej prognozy finansowej, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2024– 2043, z której wynika, że kwota długu na koniec 2024 roku wynosi 413.088.544,85 zł (61,6% 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 przewidywana 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.

Splata 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 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 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. Wskazuje się, że opinia o możliwości spłaty długu planowanego do zaciągnięcia w 2024 roku wydana zostanie przez Skład Orzekający w oparciu o faktyczne wykonanie budżetu miasta na 2023 rok.

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. Wskazuje się jednak 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.

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