

Uchwała nr 95/2022

VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 8 grudnia 2022 roku

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2023 rok

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Ewa Midura

Członkowie: Zbigniew Rękas

Agnieszka Zarębska

po rozpoznaniu w dniu 8 grudnia 2022 roku projektu budżetu Miasta Kielce na 2023 rok na podstawie art. 13 pkt 3, 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) postanawia:

zaopiniować pozytywnie projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2023 rok z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia

U Z A S A D N I E N I E

Prezydent Miasta Kielce spełniając wymogi określone w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach w dniu 15 listopada 2022 r. projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2023 rok wraz z uzasadnieniem.

Przedmiotowy projekt zgodny jest z art. 211 ust. 5 i art. 212 ustawy o finansach publicznych. Dochody budżetu przedstawione zostały w załączniku nr 1 do projektu w szczególności według działów, rozdziałów i źródeł (paragrafów). W załączniku nr 2 do projektu w takim samym podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem grup wydatków określonych w art. 236 ust. 3 i 4 ww. ustawy o finansach publicznych przedstawione zostały wydatki.

Wyodrębnione zostały również wydatki na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Kwota zaplanowana na wydatki do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego wskazana w par. 16 projektu zgodna jest z art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 roku poz. 559 ze zm.). Część wydatków będzie realizowana w postaci dotacji podmiotowych i celowych wyszczególnionych w załączniku Nr 2 do projektu.

Analiza wydatków zaplanowanych w załączniku nr 2 do projektu uchwały budżetowej wskazuje na to, że w odpowiednich działach klasyfikacji budżetowej zaplanowane zostały wydatki na zadania własne obowiązkowe. Ustalone zostały w tabeli Nr 6 i 7 planowane na 2023 rok nakłady finansowe na zadania inwestycyjne roczne oraz na przedsięwzięcia wraz z określeniem źródeł ich finansowania

Planowane na 2023 rok wydatki budżetowe w wysokości 1.653.700.478 zł są wyższe od planowanych dochodów budżetowych w kwocie 1.522.197.114 zł. W związku z tym w § 3 projektu zaplanowano deficyt w wysokości 131.503.364 zł wskazując źródła jego pokrycia.

Zgodność z prawem tej części projektu jest przedmiotem odrębnej opinii niniejszego składu. W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że określenie w § 3 ust. 1 pkt 2 projektu źródła finansowania deficytu jakim są wolne środki nie odpowiada treści art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych mającej zastosowanie do projektów budżetów na 2023 rok na podstawie art. 2 i 8 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 roku poz. 1964).

W analizowanym projekcie uchwały budżetowej założono, że dla 2023 roku przekroczona zostanie relacja o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zaplanowane na 2023 rok wydatki bieżące w kwocie 1.389.723.635 zł nie znajdują bowiem pokrycia w planowanych dochodach bieżących w kwocie 1.366.217.039 zł powiększonych o kwotę wolnych środków przeznaczoną na sfinansowanie planowanego deficytu tj. 9.503.364 zł. Wydatki bieżące nie znajdujące pokrycia w planowanych dochodach i przychodach określonych w art. 242 ust. 1 w.w. ustawy stanowią kwotę 14.003.232 zł.

Wskazać w tym miejscu należy, iż zobowiązania o charakterze tytułów dłużnych zaciągane mogą być jedynie na cele wskazane w art. 89 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Kwota 122.000.000 zł planowana do uzyskania z emisji obligacji zgodnie z analizowanym projektem przeznaczona zostanie na sfinansowanie zadań inwestycyjnych. Z ustaleń Składu Orzekającego wynika, że dochody majątkowe w kwocie 141.976.843 zł (stanowiącej sumę kwot 124.666.775 zł i 17.310.068 zł) również przeznaczone będą na wydatki majątkowe. Przyjąć zatem należy, że źródłem finansowania wydatków bieżących będą pozostałe dochody majątkowe (w tym dochody ze sprzedaży majątku) w kwocie 14.003.232 zł.

Prawidłowo zaplanowana została rezerwa ogólna gdyż stanowi ona wielkość względną wynoszącą od 0,1 % do 1 % wydatków budżetu zgodnie z art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Rezerwa na zarządzanie kryzysowe została określona zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.).

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych zaplanowano dochody i wydatki z tytułu realizacji zadań określonych w:

- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.),
- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.),
- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.),

– ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343).

Zaplanowano również dochody i wydatki związane z realizacją zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład i Programu Inwestycji Strategicznych.

W związku z planowanym deficytem i planowaną spłatą zaciągniętych zobowiązań przypadającą na 2023 rok w analizowanym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano:

-przychody w łącznej kwocie 147.295.254 zł – w tym przychody wykazane w tabeli Nr 1 w par. 931 pochodzące z emisji obligacji w kwocie 122.000.000 zł (przeznaczone na finansowanie zadań inwestycyjnych) oraz przychody z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 25.295.254 zł (w tym 9.503.364 zł na pokrycie planowanego deficytu i 15.791.890 zł na sfinansowanie spłat kredytów i pożyczek długoterminowych oraz wykup obligacji).

-rozchody w łącznej kwocie 15.791.890 zł przeznaczone na spłaty kredytów, pożyczek i wykupy obligacji.

Limit zobowiązań planowanych do zaciągnięcia celem sfinansowania planowanego deficytu ustalony został zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 w.w. ustawy o finansach publicznych w kwocie odpowiadającej planowanym przychodom z obligacji i ich zakładanemu wykorzystaniu.

Upoważnienia zawarte w § 14 i 15 projektu uchwały budżetowej są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Określony w § 18 projektu uchwały budżetowej tryb ogłoszenia uchwały budżetowej jest zgodny z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U.z 2019 r. poz.1461).

Reasumując: w ocenie Składu Orzekającego analizowany projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2023 rok jest zgodny z prawem.

Zważywszy jednak na ustalenia poczynione w związku z analizą przedmiotowego projektu oraz projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2023 - 2045 dotyczące zaplanowanych do realizacji w 2023 roku wydatków bieżących, zobowiązań o charakterze tytułów dłużnych oraz zaplanowanych na 2023 rok kwot rozchodów uzasadnione są następujące uwagi mające na celu utrzymanie stanu zgodności z prawem założeń dotyczących relacji wynikających z art. 242 ust. 1 i 2 i z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych a także dotyczących kwoty długu - w szczególności w odniesieniu do okresów wskazanych w obecnie obowiązujących przepisach regulujących kwestie finansowania wydatków bieżących, spłat długu i kształtowania się zadłużenia j.s.t.

1/ Skład Orzekający analizując wykazane w WPF na lata 2022 -2025 wydatki bieżące oraz źródła ich finansowania ustalił, że zakładane w analizowanym projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok przekroczenie w 2023 roku relacji określonej w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie narusza art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz 1927) . W świetle tego przepisu zasada niefinansowania wydatków bieżących z innych środków niż określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych począwszy od 2022 roku nie ma charakteru jednorocznego tylko średniookresowy. Na podstawie wartości z lat 2022-2025 dokonywana jest ocena realizacji tej zasady - co wymagać będzie od Miasta Kielce zapewnienia w okresie 2024 - 2025 nadwyżki środków równoważących kwotę przekroczenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p. zaistniałą w 2023 roku.

2/ Na dzień wydania niniejszej opinii planowane na 2023 rok rozchody w kwocie 15.791.890 zł są o 20.000.000 zł niższe niż przypadające do realizacji w 2023 rok spłaty kapitału wynikające z wcześniej zaciągniętych przez Miasto Kielce zobowiązań o charakterze tytułów dłużnych wynikające ze zobowiązań istniejących. Przypadające do spłaty kwoty nominalne wynikające z aktualnie obowiązujących harmonogramów wynoszą 35.791.889,97 zł.

Na okoliczność występującej rozbieżności Prezydent Miasta Kielce pismem z dnia 06.12.2022 r. znak BK-I.301.12.2022 poinformował Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach, iż 20 grudnia 2022 roku Miasto Kielce dokona spłaty kredytów w kwocie łącznej 10.000.000 zł przypadającej do realizacji na 31.12.2023 rok zgodnie z istniejącymi obecnie terminami spłat.

Jak wynika z w.w. pisma w I półroczu 2023 roku dokonane zostaną również przesunięcia terminów wykupu 4 serii obligacji na łączną kwotę 46.134.000 zł (w tym wykup na kwotę 10.000.000 zł przypadający na 2023 rok przesunięty zostanie na 2027 rok) z tym zastrzeżeniem, że w przypadku zmiany sytuacji finansowej Miasta umożliwiającej wykup obligacji w roku 2023 proces ten zostanie wstrzymany lub zmodyfikowany.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający uwzględnił informacje wynikające z w.w. pisma oraz załączonych do niego pism skierowanych do 3 banków sygnalizujących spłatę w dniu 20 grudnia 2022 roku łącznej kwoty 10.000.000 zł przypadającej do realizacji w 2023 roku .

Zwrócić jednak należy uwagę na to, że niezrealizowanie przedstawionych w w.w. piśmie założeń spowoduje niezachowanie dla 2023 roku relacji o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W świetle obecnie obowiązującego art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 roku poz. 1964) możliwe jest niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań j.s.t.. o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w przypadku określonym w tym przepisie. Jednakże zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach j.s.t. oraz niektórych innych ustaw niezachowanie tej relacji nie może zagrażać realizacji zadań publicznych. W obowiązującym stanie prawnym regionalne izby

obrachunkowe są zobligowane do dokonania oceny przy wydawaniu opinii, o których mowa w art. 7 ust. 3 w.w. ustawy wpływu niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych.

3/ Przychody z emisji obligacji planowane na 2023 rok stanowią kwotę 122.000.000 zł zaś rozchody planowane na 2023 rok przeznaczone na spłaty istniejącego długu stanowią kwotę 15.791.890 zł. Dług Miasta Kielce na koniec 2023 roku ulegnie zwiększeniu o kwotę 106.208.110 zł do kwoty 1.157.142.636 zł.

Wskazać w tym miejscu należy, iż realizacja przychodów z obligacji zwiększa planowaną na koniec 2023 roku relację kwoty długu do poziomu 94,69 % w stosunku do planowanych wartości określonych w art. 7 ust. 1 w.w. ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 roku poz. 1964).

Na podstawie art. 7 ust. 2 w.w. ustawy dla kwot długu realizowanego w okresie 2023-2025 na koniec każdego roku ustalony został procentowy limit liczony w stosunku do wykonanych wartości określonych w tym przepisie. W ocenie Składu Orzekającego wysoki poziom procentowy planowanego na 2023 rok zadłużenia wymaga systematycznego monitorowania przez Miasto Kielce wykonania w 2023 roku tych wartości, które mają wpływ na kształtowanie się procentowej relacji zrealizowanego zadłużenia - przede wszystkim w tym celu aby nie doszło do naruszenia art. 7 ust. 2 w.w. ustawy.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Kielce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Ewa Midura