

Uchwała nr IX/77/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 22 listopada 2023 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 5.100.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu, w związku z realizacją zadań majątkowych, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

Na podstawie art. 13 pkt 1 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) w związku z art. 91 ust. 2 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) Tomasz Miśkiewicz — przewodniczący,
- 2) Monika Puchała — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wyduje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 5.100.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu, w związku z realizacją zadań majątkowych, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 23 października 2023 r. (znak: FB.3040.2.2023), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 5.100.000,00 zł, Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 24 października 2023 r.

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

- 1) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/390/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042, ze zmianami,
- 2) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/391/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok, ze zmianami,
- 3) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXVII/459/23 z dnia 12 października 2023 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2022 i III kwartały 2023 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 stycznia 2023 r. wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale nr LXII/390/22 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 21 grudnia 2021 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042 oraz uchwale nr LXII/391/22 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok (uchwała nr IX/18/2023) oraz w dniu 16 lutego 2023 r. opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta i Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale nr LXIV/402/23 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie LXII/391/22 z dnia 21 grudnia 2022 roku (uchwała nr IX/30/2023).

Z wniosku w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji oraz uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXVII/459/2023 z dnia 12 października 2023 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 5.100 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 5.100.000,00 zł (słownie: pięć milionów sto tysięcy złotych), zostaną wyemitowane w 2023 roku w 2 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości

nominalnej i planowany jest w latach 2036 - 2041. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2022 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 111.833.564,68 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 95,91%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 61.147.331,01 zł, co stanowi 95,37% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 50.686.233,67 zł, co stanowi 96,56% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 547.572,60 zł (99,63% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 111.567.416,39 zł, co w stosunku do planu wynosi 83,86%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 56.660.536,24 zł, co stanowi 94,33% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 54.906.880,15 zł, co stanowi 75,25% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 266.148,29 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 16.426.981,19 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 4.486.794,77 zł, przy planowanej wielkości 4.046.409,06 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2022 r. wynosiło 61.139.744,96 zł (54,67% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 33.088.000,00 zł (z tego: 6.700.000,00 zł związane z zaciągnięciem pożyczki i 26.388.000,00 zł związane z emisją obligacji).

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za III kwartały 2023 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 69.328.168,44 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 43,73%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 39.187.069,00 zł, co stanowi 76,91% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 30.141.099,44 zł, co stanowi 28,01% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 371.686,38 zł (13,95% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 83.171.211,06 zł, co w stosunku do planu wynosi 45,52%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 37.110.960,74 zł, co stanowi 75,42% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 46.060.250,32 zł, co stanowi 34,50% planu. Deficyt budżetu wyniósł 13.843.042,62 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 24.160.312,16 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 2.076.108,26 zł, przy planowanej wielkości 1.743.786,35 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 30 września 2023 r. wynosiło 67.128.594,31 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 25.788.000,00 zł związane z emisją obligacji.

W budżecie na rok 2023, po zmianach według stanu na dzień 8 listopada 2023 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 148.321.654,66 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 54.812.576,57 zł i dochody majątkowe w kwocie 93.509.078,09 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 176.080.417,01 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 54.350.806,60 zł i wydatki majątkowe w kwocie 121.729.610,41 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 27.758.762,35 zł postanowiono pokryć przychodami z emisji papierów wartościowych (10.511.396,43 zł), pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (7.616.291,25 zł), przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art 217 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i poz. 1273) - dalej „u.f.p.” (2.900.978,80 zł) oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (6.730.095,87 zł). Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 36.974.622,35 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 15.100.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 7.616.291,25 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 w kwocie 3.212.647,96 zł, z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 6.730.095,87 zł, z wolnych środków w kwocie 4.277.256,43 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 38.330,84 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 9.215.860,00 zł na wykup innych papierów wartościowych, spłatę pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, spłatę wcześniej zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów oraz udzielenie pożyczki.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, po zmianach według stanu na dzień 12 października 2023 r., wynika, że na koniec 2023 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania wyniesie 74.982.550,50 zł, co stanowi 50,90% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2024-2025 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 8.000.000,00 zł w 2024 roku (w tym 5.555.140,00 zł na pokrycie deficytu budżetu) i 1.450.000,00 zł w 2025 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2024-2025 wyniesie: 80.537.690,50 zł w 2024 r. i 79.242.830,50 zł w 2025 r. Kwota

długu, w porównaniu do planowanych dochodów w rozumieniu art. 7 ust. 2 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), stanowi w latach 2023-2025 odpowiednio: 149,28%, 214,81% i 201,25%. Skład Orzekający wskazuje, że przy prognozowanym przez Gminę Ścinawa poziomie zadłużenia, szczególne znaczenie ma zachowanie w latach 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Stosownie bowiem do wymienionego art. 7 ust. 2 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), w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Skład Orzekający zauważa, że w 2023 roku, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkość budżetu. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwocie 121.729.610,41 zł, która stanowi 69,13% wydatków ogółem budżetu. W roku 2023 wiąże się to bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanej kwocie 92.929.246,80 zł. Pozyskanie wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in. od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie.

Wielkość planowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2026-2042 kształtuje się na poziomie od 2,5 mln do 7,9 mln, przy planowanych nadwyżkach w latach 2023-2025, w kolejności: 545.238,97 zł w 2023 r., 291.430,00 zł w 2024 r. oraz 1.339.450,00 zł w 2025 r. Przy tym należy również zauważyć prognozowaną w okresie 2025-2035 dynamikę wzrostu dochodów i wydatków bieżących. W latach 2025-2029 założono wzrost dochodów bieżących odpowiednio o 4,96%, 3,77%, 2,90%, 2,90% i 2,80% w stosunku do roku poprzedniego, przy wzroście wydatków bieżących w tych latach w kolejności o 2,55%, 1,29%, 1,03%, 2,34% i 1,97%. W kolejnych latach 2030-2042 założono wzrost dochodów bieżących na poziomie od 1,8% (w latach 2041-2042 r.) do 2,7% (w latach 2030-2031 r.), przy wzroście wydatków bieżących na poziomie od 1,83% (w latach 2034-2035 r.) do 2,31% (w 2033 r.). Skutkuje to znaczącym wzrostem nadwyżki operacyjnej we wskazanych latach.

W latach 2023-2026 zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia, z czego: w 2023 r. - 563.829,29 zł, w 2024 r. - 173.430,00 zł, w 2025 r. - 205.410,00 zł i w 2026 r. - 3.925.453,98 zł. Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, w szczególności w 2026 roku jest obarczone dużym ryzykiem. Pomimo realizacji dochodów ze sprzedaży majątku w 2021 r. w wysokości 3.863.194,38 zł, to dochody z tego tytułu w latach 2016-2020 i w 2022 roku wyniosły odpowiednio: 291.173,85 zł, 186.497,29 zł, 163.291,91 zł, 374.655,33 zł, 122.051,87 zł i 547.572,60 zł.

Planowana w 2023 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (8.865.860,00 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (5.099.983,60 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (z tytułu spłaty rat i wykupu 7.650.000,00 zł i z tytułu odsetek 871.395,00 zł) stanowi 12,09% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 19,92%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p. Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2024-2042, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Podkreślenia wymaga jednak, że w latach 2024-2039, z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 zaplanowane zostały wyłączenia zobowiązań (rozchodów) oraz wydatków bieżących na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p.

Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku oraz możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń w przewidywanej wysokości.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej. W tym względzie należy mieć na uwadze, przy dużym stopniu zadłużenia Gminy oraz przewidywanym jego wzroście, jak również odległym terminie

zapadalności zobowiązań (w tym wykupu planowanych obligacji w latach 2036-2041), nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także ograniczenia ekonomiczne. Organy Gminy winny zatem uwzględnić wszystkie możliwe zagrożenia w realizacji prognozowanych wielkości budżetu oraz na bieżąco monitorować wielkości kształtujące poziom relacji, określonej w art. 243 u.f.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

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.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Tomasz Miśkiewicz