

**Uchwała nr V/91/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 21 listopada 2023 r.**

**w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez Gminę Żmigród obligacji o łącznej wartości nominalnej 15.000.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Żmigrodzie w uchwale nr 0007.LII.633.2023 z dnia 18 października 2023 r.**

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) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziewa — członek,
- 3) Ewa Zarzecka — członek,

**wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami**

o możliwości wykupu przez Gminę Żmigród obligacji o łącznej wartości nominalnej 15.000.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Żmigrodzie w uchwale nr 0007.LII.633.2023 z dnia 18 października 2023 roku.

**Uzasadnienie**

Burmistrz Gminy Żmigród pismem znak Fin 3021.06.2023 z dnia 23 października 2023 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu emisji obligacji w kwocie 15.000.000 zł, przeznaczonej na pokrycie planowanego deficytu budżetu.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:  
uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XLII.555.2022 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia budżetu Gminy Żmigród na 2023 rok, ze zmianami,

- uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XLII.554.2022 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żmigród na lata 2023–2036, ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.LII.633.2023 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- sprawozdań z wykonania budżetu Gminy za lata 2021 i 2022 oraz III kw. 2023 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W 2022 r. Gmina Żmigród zrealizowała dochody w wysokości 116.306.158 zł, w tym majątkowe 26.569.712 zł, i wykonała wydatki w wysokości 129.244.403 zł, w tym majątkowe 40.899.214 zł; w realizacji budżetu uzyskano dodatni wynik operacyjny w wysokości 1.391.257 zł (przy planowanym deficycie operacyjnym w wysokości 1.178.854 zł), a rok budżetowy zamknięto deficytem w wysokości 12.938.245 zł (przy planowanym 19.088.069 zł). Deficyt budżetu oraz rozchody z tytułu spłaty rat pożyczek i wykupu obligacji (w łącznej wysokości 2.666.432 zł) sfinansowano przy udziale przychodów pochodzących z emisji obligacji (w wysokości 15.000.000 zł), co skutkowało wzrostem zadłużenia do kwoty 45.658.068 zł na koniec 2022 r. (39,3% wykonanych dochodów). W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów ogółem o 23,7% i wzrost wydatków ogółem o 51,4%, przy wzroście dochodów i wydatków majątkowych (odpowiednio o 81,0% i o 241,7%).

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2023 (stan na dzień 10 listopada 2023 r.) określono dochody w wysokości 126.471.649 zł, w tym majątkowe 35.118.584 zł i wydatki w wysokości 145.507.821 zł, w tym majątkowe 48.069.278 zł; deficyt budżetu w wysokości 19.036.173 zł i przypadające do spłaty raty pożyczek oraz wykupu obligacji w wysokości 2.244.356 zł określono sfinansować przychodami pochodzącymi z wnioskowanej emisji obligacji w wysokości 15.000.000 zł oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych, w łącznej wysokości 6.280.529 zł. Skład Orzekający Izby wydał

opinię pozytywną z uwagami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2023 w wysokości 1.926.464 zł (uchwała nr V/39/2023 z dnia 21 marca 2023 r.).

Sprawozdania z wykonania budżetu za III kw. 2023 r. informują o wykonaniu dochodów w wysokości 78.928.798 zł, w tym majątkowych 19.483.709 zł (odpowiednio 56,7% i 41,2% planowanych), i wydatków w wysokości 81.959.753 zł, w tym majątkowych 21.864.312 zł (odpowiednio 57,2% i 45,5% planowanych), oraz spłat zobowiązań dłużnych w wysokości 1.744.356 zł (77,7% planowanych). Należy zauważyć, że stopień wykonania planu dochodów i wydatków w okresie III kwartałów br. był znacznie niższy niż wskaźnik upływu czasu (75%), co wskazuje na możliwość wystąpienia odchyleń realizacji budżetu od planowanych wielkości.

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy na rok 2024 przedstawiono dochody w wysokości 111.986.331 zł (w tym majątkowe 28.177.497 zł) i wydatki w wysokości 109.591.975 zł (w tym majątkowe 28.177.497 zł), planowaną nadwyżkę budżetu (2.394.356 zł) z przeznaczeniem na pokrycie przypadających do spłaty rat pożyczek oraz wykup obligacji.

Planowana kwota długu (w wysokości 42.838.712 zł) określona w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Żmigród na lata 2023–2036 oraz uchwale budżetowej na rok 2023 uzyskała opinię pozytywną z zastrzeżeniami Składu Orzekającego Izby (uchwała nr V/12/2023 z dnia 19 stycznia 2023 r) m.in. w związku z zagrożeniem niespełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zwiększenie deficytu budżetu finansowanego przychodami z wnioskowanej emisji obligacji (w kwocie 15.000.000 zł), spowoduje podwyższenie długu do kwoty 58.413.712 zł, stanowiącej 46,2% planowanych dochodów. W kolejnych latach nie planuje się przychodów zwiększających dług, a możliwość spłaty zadłużenia mają zapewnić nadwyżki budżetu planowane w latach 2024–2036 w kwotach od 2,4 mln zł (2024) do 6,0 mln zł (2036) rocznie.

Planowane w 2023 r. spłaty rat pożyczek i wykup obligacji (2.244.356 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (3.368.593 zł), przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń (100.000 zł) oraz zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę (7.400 zł) stanowią 7,62% planowanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, ustalonym zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wynoszącym 19,12%. W kolejnych latach objętych prognozą, w tym w latach wykupu obligacji stanowiących przedmiot wniosku (2034–2036), wskaźnik planowanych spłat obliczony na podstawie prognozowanych wielkości informuje, że w żadnym z lat nie zostanie przekroczona relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Należy przy tym zauważyć, że planowany w latach 2024–2025 wskaźnik zdolności spłaty podwyższają dochody ze sprzedaży majątku, a zmiana sposobu liczenia (wyłączenie dochodów ze sprzedaży majątku), wpływa na znaczące jego obniżenie w kolejnych latach. Relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu w latach 2026 i 2029 kształtuje się na poziomie zbliżonym do wartości dopuszczalnej, różnica między wskaźnikami wynosi odpowiednio 0,66 i 0,69 pkt. proc. (według wielkości przedstawionych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wynosi 0,09 i 0,08 pkt. proc.), co oznacza, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach (w zakresie wielkości wpływających na wskaźniki) mogą spowodować niezachowanie przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że spełnienie ustawowych relacji umożliwiło m.in. znaczące zróżnicowanie obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań dłużnych (od 2,2 mln zł w 2023 r. do 6,0 mln zł w 2036 r.), w tym przesunięcie w czasie terminu wykupu wnioskowanych obligacji na ostatnie lata prognozy (2034–2036). Ponadto utrzymująca się tendencja wzrostu łącznej kwoty długu i planowanego obniżenia wskaźnika zdolności spłaty zwiększa ryzyko niezachowania ustawowych relacji wobec relatywnie wysokich wydatków na obsługę długu, które jak wynika z objaśnień skalkulowano w oparciu o własną prognozę stawki WIBOR, zakładając spadek stóp procentowych.

Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej zadecyduje realizacja zakładanych wielkości budżetowych, a w szczególności wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) oraz wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku. W latach 2024–2036 założono uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w wysokości od 6,4 mln zł do 8,1 mln zł rocznie, przy planowanym w 2023 r. deficycie operacyjnym w wysokości 6,1 mln zł i wykonanych w latach 2020–2022 nadwyżkach na poziomie odpowiednio 3,5 mln zł, 5,9 mln zł i 1,4 mln zł, co poddaje w wątpliwość możliwość

uzyskania w kolejnych latach tak znaczącego wzrostu nadwyżek operacyjnych. Ponadto w 2023 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 8 mln zł (wykonanie za III kw. 4,9 mln zł), a w 2024 r. zaplanowano w kwocie 5 mln zł (w przedłożonym projekcie WPF na lata 2024–2036 zaplanowano w kwocie 13,3 mln zł), przy wykonaniu w latach 2020–2022 odpowiednio 1,6 mln zł i 6,7 mln zł i 6 mln zł. Należy przy tym zauważyć, że w uchwałach budżetowych na lata 2022 i 2023 dochody ze sprzedaży majątku planowane były na wysokim poziomie (20,6 mln zł i 20,3 mln zł), a wobec braku możliwości realizacji tych kwot, obniżone zostały w trakcie roku budżetowego (do 5,6 mln zł i 8 mln zł), co łączyło się ze wzrostem w tych latach planowanego deficytu budżetu i źródeł jego pokrycia przychodami z emisji obligacji. Skład Orzekający zauważa, że dobrą praktyką jest wprowadzanie do budżetu dochodów ze sprzedaży majątku w momencie ich zrealizowania.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wyraża pogląd, że spłata zobowiązania będącego przedmiotem opinii nie spowoduje przekroczenia przez Gminę ustawowych relacji, o ile realizacja budżetu w kolejnych latach zapewni utrzymanie zdolności spłaty zobowiązań na poziomie nie niższym niż określony w wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2023–2036 (wg stanu na dzień 10 listopada 2023 r.). Powyższe wymaga od organów Gminy ciągłego monitorowania wielkości kształtujących dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia oraz podejmowania działań zmierzających do jego zachowania.

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

Ewa Pudło