

Uchwała nr XI/45/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 grudnia 2023 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez Gminę Bierutów dodatkowej emisji obligacji o wartości nominalnej 1.700.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Bierutowie w uchwale nr LIII/672/23 z dnia 30 marca 2023 r. (zmienionej uchwałami nr LX/783/23 z dnia 26 października 2023 r. i LXI/803/23 z 30 listopada 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) Maciej Gardas — przewodniczący,
- 2) Ewa Zarzecka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Bierutów dodatkowej emisji obligacji o wartości nominalnej 1.700.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Bierutowie w uchwale Nr LIII/672/23 z dnia 30 marca 2023 r. (zmienionej uchwałą nr LX/783/23 z dnia 26 października 2023 r.).

Uzasadnienie

Burmistrz Gminy Bierutów wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu dodatkowej emisji obligacji w wysokości 1.700.000 zł (pismo z dnia 6 listopada 2023 r. znak Fn.3052.2.2023.MG).

W celu wydania przedmiotowej opinii dokonano analizy następujących dokumentów:

- uchwały Rady Miejskiej w Bierutowie nr L/594/22 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na rok 2023 ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej w Bierutowie nr L/595/22 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta i Gminy Bierutów na lata 2023–2039 ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej w Bierutowie nr LIII/672/22 z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie emisji obligacji, zmienionej uchwałą nr LX/783/23 z dnia 26 października 2023 r. i uchwałą nr LXI/803/23 z 30 listopada 2023 r.
- sprawozdań z realizacji budżetu Gminy za lata 2021 i 2022 oraz za III kw. 2023 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W roku 2022 Gmina Bierutów zrealizowała dochody w wysokości 63.866.597 zł, w tym majątkowe 7.065.268 zł, i wykonała wydatki w wysokości 69.751.562 zł, w tym majątkowe 13.562.958 zł; w realizacji budżetu uzyskano dodatni wynik operacyjny w wysokości 612.724 zł (przy planowanym w wysokości 454.710 zł), a rok budżetowy zamknięto deficytem w wysokości 5.884.965 zł (przy planowanym 8.705.003 zł), który sfinansowano przychodami z emisji obligacji oraz nadwyżki środków pieniężnych na rachunku budżetu. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów ogółem o 16,2% i wzrost wydatków ogółem o 30,7% (w tym majątkowych o 106,6%). Zadłużenie Gminy w roku budżetowym wzrosło o 2.760.697 zł i na koniec 2022 r. wyniosło 31.387.991 zł (co stanowiło 49,1% wykonanych dochodów ogółem).

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2023 (wg stanu na dzień 31 października br.) określono dochody w wysokości 65.816.989 zł (w tym majątkowe 15.557.300 zł) i wydatki w wysokości 75.522.985 zł (w tym majątkowe 25.093.465 zł). Deficyt budżetu w wysokości 9.705.996 zł, spłatę rat kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji w wysokości 2.359.332 zł określono sfinansować przychodami pochodzącymi z emisji obligacji w wysokości 9.700.000 zł (w tym wnioskowanej dodatkowej emisji w wysokości 1.700.000 zł), wolnych środków (1.746.369 zł), środków pieniężnych na rachunku budżetu wynikających z rozliczenia

dochodów i wydatków (594.959 zł) oraz spłaty pożyczek udzielonych przez Gminę (24.000 zł). Realizacja budżetu w planowanych wielkościach zakłada ujemny wynik operacyjny w wysokości 169.831 zł oraz zwiększenie obciążeń budżetu lat kolejnych spłatą zobowiązań z tytułu zwiększenia łącznej kwoty długu Gminy o 7.177.693 zł.

Z realizacji budżetu za III kw. br. Gmina uzyskała dochody w wysokości 41.817.483 zł, w tym majątkowe 5.884.318 zł (odpowiednio 66,2% i 45,0% wielkości planowanych), i wykonała wydatki w wysokości 52.117.917 zł, w tym majątkowe 13.201.593 zł (odpowiednio 73,2% i 59,2% wielkości planowanych), oraz dokonała spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji w wysokości 1.344.499 zł (57% wielkości planowanej). Wykonanie budżetu za ten okres łączyło się z zaciągnięciem zobowiązań dłużnych z tytułu kredytów i emisji obligacji w wysokości 10.000.000 zł, w tym kredytu na finansowanie przejściowego deficytu (podlegającego spłacie w roku budżetowym) w wysokości 2.000.000 zł, co wyraziło się wzrostem zadłużenia Gminy na koniec tego okresu sprawozdawczego do kwoty 39.954.387 zł. Skład Orzekający zauważa, że stopień realizacji dochodów i wydatków budżetowych, znacznie poniżej wskaźnika upływu czasu (75%) wskazuje na możliwość wystąpienia znaczących odchyłeń realizacji budżetu od planowanych wielkości.

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy, zawierającej prognozę kwoty długu na lata 2023–2039 (wg stanu na dzień 21 listopada br.), zadłużenie Gminy na koniec 2023 r. określono w wysokości 38.565.684 zł, a w latach kolejnych dług będzie ulegał zmniejszeniu o planowane spłaty; ponadto od 2024 r. założono możliwość uzyskiwania nadwyżek budżetu w kwotach zabezpieczających spłatę już zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Skład Orzekający Izby wydał opinię pozytywną o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2023 (w wysokości 4.214.668 zł) i opinię pozytywną z uwagami o prawidłowości planowanej kwoty długu (w wysokości 33.865.684 zł) — uchwałą SO nr XI/11/2023 i XI/12/2023 z dnia 3 lutego 2023 roku.

Planowane w 2023 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji (2.359.332 zł) oraz spłaty innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych (166.050 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (2.904.853 zł) stanowią 13,05% 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 12,28%. Co oznacza, że w 2023 r. relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest przekroczona. Sposób wyliczenia tej relacji został jednakże istotnie zmieniony m.in. art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 poz. 1964). Zgodnie z art. 7 ust. 1 wymienionej ustawy relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Jednocześnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy wynika, że niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Relacja, o której mowa w art. 7 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy, dla Gminy Bierutów w 2023 r. wynosi 92,31%, jednocześnie w załączonych do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej objaśnieniach Gmina wskazuje, że niezachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, nie będzie wpływać na realizację zadań publicznych w 2023 r. i latach następnych. W kolejnych latach objętych prognozą, w tym w latach wykupu wnioskowanej emisji (2031–2034) wskaźnik planowanych spłat obliczony na podstawie prognozowanych wielkości informuje, że w żadnym z lat nie zostanie przekroczona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że na spełnienie ustawowych relacji, istotny wpływ będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej. W latach 2024–2039 założono uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w wysokości od 3 mln zł do 4 mln zł, przy planowanej na 2023 r. ujemnej wartości w wysokości 169.831 zł oraz przy wykonanych w latach 2016–2022 nadwyżkach operacyjnych w wysokości odpowiednio: 1,3 mln zł, 2,6 mln zł, 3,2 mln zł, 3,2 mln zł, 1,9 mln zł, 3,5 mln zł, 0,6 mln zł. Należy zauważyć, że wykonanie nadwyżek operacyjnych poniżej planowanych wielkości niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki. Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować niezachowanie przez Gminę relacji

wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową.

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 Bierutów ustawowo określonych granic zaciągania i spłaty zobowiązań, o ile realizacja budżetu nie będzie odbiegać od wielkości przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2023–2039 (wg stanu na dzień 30 listopada br.).

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

Maciej Gardas