

Uchwała nr XV/83/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 października 2023 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ząbkowice Śląskie obligacji o łącznej wartości nominalnej 10.000.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich w uchwale nr XC/552/2023 z dnia 28 września 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 Zarzecka — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Ząbkowice Śląskie obligacji o łącznej wartości nominalnej 10.000.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich w uchwale nr XC/552/2023 z dnia 28 września 2023 roku.

Uzasadnienie

Burmistrz Ząbkowic Śląskich pismem znak FP.3051.1.2023.BB z dnia 3 października 2023 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji w wysokości 10.000.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W celu wydania opinii dokonano analizy następujących dokumentów:

- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr LXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok, ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr LXXIX/498/2023 z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie, ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XC/552/2023 z dnia 28 września 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, ze zmianą,
- sprawozdań z realizacji budżetu za lata 2021 i 2022 oraz III kw. 2023 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W 2022 r. Gmina Ząbkowice Śląskie zrealizowała dochody w wysokości 135.065.224 zł, w tym majątkowe 20.330.121 zł, i wykonała wydatki w wysokości 157.643.991 zł, w tym majątkowe 36.377.660 zł; w realizacji budżetu uzyskano ujemny wynik operacyjny w wysokości 6.531.228 zł (przy planowanym również ujemnym w wysokości 6.552.413 zł), a rok budżetowy zamknięto deficytem w wysokości 22.578.767 zł (przy planowanym 24.127.899 zł). Zadłużenie Gminy w roku budżetowym wzrosło o 13.746.970 zł do kwoty 68.779.454 zł na koniec 2022 r., co stanowiło 50,9% wykonanych dochodów. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów i wydatków ogółem (odpowiednio o 8,5% i 22,9%), przy jednoczesnym wzroście dochodów i wydatków majątkowych (odpowiednio o 21,9% i 50,9%).

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2023 (stan na dzień 23 października 2023 r.) określono dochody w wysokości 135.602.842 zł, w tym majątkowe 26.631.174 zł, i wydatki w wysokości 140.386.535 zł, w tym majątkowe 37.020.622 zł; deficyt budżetu w wysokości 4.783.693 zł, przypadające do spłaty raty kredytów, pożyczek i wykup obligacji w łącznej wysokości 13.642.951 zł oraz udzielone pożyczki w wysokości 276.920 zł określono sfinansować przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia pożyczki w wysokości 5.009.070 zł, wnioskowanej emisji obligacji w wysokości 10.000.000 zł oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych w łącznej wysokości 3.694.494 zł.

Realizacja budżetu za III kw. 2023 r. informuje o wykonaniu dochodów w wysokości 97.156.323 zł, w tym majątkowych 15.903.474 zł (odpowiednio 71,3% i 57,8% wielkości planowanych), i wydatków w wysokości 114.792.006 zł, w tym majątkowych 29.942.509 zł (odpowiednio 82,2% i 80,9% wielkości planowanych); w realizacji budżetu uzyskano ujemny wynik operacyjny w wysokości 3.596.648 zł przy planowanej nadwyżce operacyjnej w wysokości 6.120.838 zł. Wobec powyższego, należy zauważyć, że w okresie III kw. 2023 r. stopień wykonania dochodów był niższy niż wskaźnik upływu czasu (niższy niż 75% planu), natomiast stopień wykonania wydatków wyższy (wyższy niż 75% planu). Dokonano spłat zobowiązań z tytułów dłużnych w wysokości 1.614.532 zł (11,8% wielkości planowanej). Sprawozdanie Rb–NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego informuje o zaciągnięciu zobowiązania krótkoterminowego na przejściowy deficyt, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 11.002.408 zł.

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy, zawierającej prognozę kwoty długu na lata 2023–2042 (stan na dzień 28 września 2023 r.), zadłużenie Gminy na koniec 2023 r. określono w wysokości 70.145.574 zł. Począwszy od 2024 r. założono możliwość uzyskiwania nadwyżek budżetu w kwotach zabezpieczających spłatę już zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Skład Orzekający Izby wydał opinie pozytywne z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2023 w wysokości 1.366.119,26 zł i o prawidłowości planowanej kwoty długu w wysokości 70.145.574 zł (uchwały SO nr XV/35/2023 i nr XV/36/2023 z dnia 2 marca 2023 r.).

Planowane w 2023 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji (13.642.951 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (5.634.372 zł), przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, stanowią 20,73% 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 7,34%. 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. Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy wynika, że w 2023 r. relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem 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, wynosi 73,43% (w latach 2024 i 2025 odpowiednio: 66,89% i 62,03%). W załączonych do uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej objaśnieniach przyjętych wartości w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2043 (załącznik nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XC/553/2023 z dnia 28 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042) wskazano, że: „Niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie będzie miało wpływu na realizację zadań publicznych w roku 2023 oraz latach następnych. Zadania są realizowane terminowo, z zachowaniem należytej staranności oraz oszczędności niezagrażającej ich prawidłowemu wykonaniu”.

Jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach objętych prognozą (2024–2042), w tym w latach wykupu wnioskowanej emisji (2030, 2032–2038) 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 (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej. Założono, że w latach 2024–2042 nadwyżki operacyjne będą kształtować się na poziomie od 3,8 mln zł do 9,1 mln zł, przy wykonanych w latach 2020 i 2021 nadwyżkach operacyjnych na poziomie odpowiednio 3,4 mln zł i 3,5 mln zł oraz wykonanym w 2022 r.

deficycie operacyjnym w wysokości 6,5 mln zł. Skład Orzekający zauważa, że przy planowanej w 2023 r. nadwyżce operacyjnej w wysokości 6,1 mln zł, realizacja budżetu za III kw. 2023 r. informuje o wykonaniu deficytu operacyjnego w wysokości 3,6 mln zł. Realizacja wyniku operacyjnego na koniec III kw. 2023 r. kształtuje się zatem znacznie poniżej planowanej wartości na 2023 rok. 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 Ząbkowice Śląskie ustawowo określonych granic zaciągania i spłaty zobowiązań, o ile realizacja budżetu nie będzie odbiegać od wielkości przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2023–2042.

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 Zarzecka