

**Uchwała nr IX/52/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 5 listopada 2018 r.**

**w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 4.788.000,00 zł przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 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 i art 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 4/18 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Tomasz Miśkiewicz - przewodniczący, Aneta Kieljan - członek, Monika Puchała - członek,

**wydaje opinię pozytywną z uwagami**

o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 4.788.000,00 zł przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 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 2 października 2018 r. (znak: FB.3040.2.2018), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 4.788.000,00 zł (słownie: cztery miliony siedemset osiemdziesiąt osiem tysięcy złotych). Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 5 października 2018 r.

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

1. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XLVIII/295/17 z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, ze zmianami,
2. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XLVIII/296/17 z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2018 rok, ze zmianami,
3. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr LIX/378/18 z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie emisji obligacji,
4. sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za 2017 rok i III kwartały 2018 roku.

Z uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr LIX/378/18 z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie emisji obligacji wynika, że obligacje w liczbie 4.788 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 4.788.000,00 zł, zostaną wyemitowane w 2018 r. w 12 seriach. Według § 2 przedmiotowej uchwały, środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, 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. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej i planowany jest w latach 2019-2022 i 2024 - 2031. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne Gminy Ścinawa lub przychody z tytułu zaciąganych kredytów lub emisji obligacji (§ 6 pkt 2 uchwały).

Możliwość zaciągania i spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego wyznacza wskaźnik zdolności spłaty długu, ustalany zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), dalej "u.f.p.". Stosownie do postanowień

powołanego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, a także wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Ograniczenia z art. 243 ust. 1 u.f.p. nie stosuje się w przypadkach i na zasadach określonych w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.

Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok ustalono, że w 2017 r. Gmina zrealizowała dochody w wysokości 43.567.442,31 zł (102,50% planu), z tego dochody bieżące w kwocie 38.510.219,29 zł (100,02% planu) i dochody majątkowe w kwocie 5.057.223,02 zł (126,34% planu). Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 186.497,29 zł (100,08% planu). Wydatki budżetu zostały wykonane w wysokości 45.762.040,74 zł (96,19% planu), z tego wydatki bieżące w kwocie 35.115.448,22 zł (99,27 planu) i wydatki majątkowe w kwocie 10.646.592,52 zł (87,28% planu). W wyniku realizacji przedstawionych kwot dochodów i wydatków, uzyskano dodatni wynik operacyjny w wysokości 3.394.771,07 zł, a budżet zamknął się deficytem w kwocie 2.194.598,43 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 22.136.197,18 zł, tj. 50,81% wykonanych dochodów ogółem.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu według stanu na III kwartał 2018 roku wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 36.674.604,98 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 52,90%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 32.048.517,33 zł, co stanowi 73,97% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 4.626.087,65 zł, co stanowi 17,79% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 62.805,43 zł (17,94% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 43.521.990,23 zł, co w stosunku do planu wynosi 53,35%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 27.730.875,44 zł, co stanowi 74,50% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 15.791.114,79 zł, co stanowi 35,61% planu. Deficyt budżetu wyniósł 6.847.385,25 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 4.317.641,89 zł, przy planowanej w wysokości 6.099.962,08 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 30 września 2018 r. wynosiło 29.507.561,83 zł. Na kwotę długu składały się zobowiązania krótkoterminowe w kwocie 4.239.280,67 zł z tytułu kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym oraz długoterminowe zobowiązania finansowe w kwocie 25.268.281,16 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 2.769.833,31 zł związane z wykupem wierzytelności.

W budżecie na rok 2018, po zmianach według stanu na dzień 12 października 2018 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 69.357.707,86 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 43.351.405,89 zł i dochody majątkowe w kwocie 26.006.301,97 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 350.000,00 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 81.601.427,47 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 37.321.460,48 zł i wydatki majątkowe w kwocie 44.279.966,99 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 12.243.719,61 zł postanowiono pokryć przychodami z tytułu emisji obligacji, z pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 13.918.808,11 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 5.509.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 5.078.182,11 zł, z wolnych środków w wysokości 3.271.626,00 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 60.000,00 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 1.675.088,50 zł na wykup innych papierów wartościowych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek.

W trakcie 2018 roku dokonano istotnych zmian wielkości budżetowych. W stosunku do podjętej uchwały budżetowej deficyt budżetu wzrósł o 3.246.715,43 zł. Zwiększeniu uległa również planowana kwota długu Gminy z planowanej na koniec 2018 roku kwoty 31.609.324,00 zł do kwoty 33.659.024,10 zł (w tym zaciągnięty w roku budżetowym dług spłacany wydatkami w kwocie 2.769.833,31 zł).

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa (po zmianie uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie Nr LXI/390/18 z dnia 27 września 2018 r.) wynika, że na koniec 2018 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wyniesie 33.659.024,10 zł, co stanowi 48,55% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2019 - 2021 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 9.883.157,39 zł w 2019 roku, 15.579.585,01 zł w 2020 roku oraz 3.518.107,52 zł w 2021 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2019-2025 wyniesie: 40.574.908,49 zł w 2019 r., 52.460.175,18 zł w 2020 r., 51.809.964,38 zł w 2021 r., 47.622.646,03 zł w 2022 r., 44.231.038,50 zł w 2023 r., 40.486.178,50 zł w 2024 r. oraz 37.041.318,50 zł w 2025 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów ogółem w latach 2019-2025, wyniesie odpowiednio: 54,58%, 79,40%, 81,19%, 102,23%, 94,15%, 89,31% oraz 79,81%. W wieloletniej prognozie finansowej przyjęto w okresie wykupu obligacji uzyskiwanie wysokich nadwyżek operacyjnych, ponadto poczynając od 2022 r. zaplanowano uzyskiwanie nadwyżek dochodów nad wydatkami w kwotach niezbędnych na spłatę zobowiązań (z tym, że w 2023 r. zaplanowano także inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu w kwocie 50.000,00 zł), wykazując tym samym możliwość spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Skład Orzekający zauważa, że w latach 2019-2021 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach zauważalnie wyższych od uzyskanych w latach 2015-2017. Wykonane nadwyżki operacyjne w latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio 4.430.007,11 zł, 3.684.368,19 zł i 3.394.771,07 zł przy prognozowanym uzyskaniu w 2019 r. nadwyżki operacyjnej w kwocie 7.520.143,00 zł i dalej w 2020 r. - 5.754.028,00 zł oraz w 2021 r. - 7.977.650,53 zł. W latach 2024-2031 nadwyżki operacyjne prognozowane są w kwotach odpowiednio powyżej: 5,3 mln zł w 2024 r., 6,1 mln zł w 2025 r., 6,8 mln zł w 2026 r., 7,6 mln zł w 2027 r., 8,4 mln zł w 2028 r., 9,2 mln zł w 2029 r., 10,1 mln zł w 2030 r. i 10,9 mln zł w 2031 r.

Skład Orzekający zauważa, że w trakcie wykupu przedmiotowych obligacji, tj. w latach 2019-2021, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkości kolejnych budżetów. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwotach: 46.559.341,89 zł w 2019 r., 42.599.343,47 zł w 2020 r. i 27.155.427,29 zł w 2021 r., które stanowią odpowiednio 56,78%, 54,12%, i 42,52% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 31.020.856,18 zł w 2019 r., 23.857.590,46 zł w 2020 r. i 18.785.529,24 zł w 2021 r. 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.

Planowana w 2018 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (1.675.088,50 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek (776.311,00 zł) w stosunku do planowanych dochodów ogółem stanowi 3,53%, a po zastosowaniu wyłączeń ustawowych (254.945,21 zł) wynosi 3,17% i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, obliczonego na podstawie art. 243 u.f.p., wynoszącego 10,11%. Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2019-2042 obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z odsetkami, w tym z tytułu wnioskowanej emisji obligacji, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Należy podkreślić przy tym, że zaplanowano wydatki na spłatę zobowiązań dłużnych, z tego w latach 2019-2021 w wysokości 692.458,32 zł rocznie, a w 2022 r. w wysokości 692.458,35 zł (łącznie 2.769.833,31 zł), które nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźniku planowanych spłat.

Skład Orzekający zauważa, że spełnienie ustawowej relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. wiąże się z zaplanowaniem wykupu wnioskowanych obligacji w okresie 13 lat (2019-2022 i 2024-2031), co obarczone jest ryzykiem możliwości zrealizowania budżetu w prognozowanych wielkościach. Według bieżącego stanu, indywidualny wskaźnik zadłużenia Gminy został obliczony w oparciu o prognozowane, optymistyczne wielkości dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, podczas gdy w przyszłych latach będą one wyliczane na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych z ostatnich trzech lat, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości w zakresie spłaty zobowiązań dłużnych mogą być inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wyraża pogląd, że zaciągnięcie zobowiązania będącego przedmiotem opinii, nie spowoduje przekroczenia ustawowo określonych relacji zadłużenia, o ile realizacja budżetu w latach wykupu obligacji zapewni uzyskanie nadwyżek operacyjnych, a poczynając od 2022 r. także nadwyżek budżetu w kwotach nie mniejszych niż zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ścinawa (według stanu na dzień 27 września 2018 r.). 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, 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**  
  
**mgr Tomasz Miśkiewicz**