

Uchwała nr IX/89/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 grudnia 2018 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 3.516.000,00 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 3.516.000,00 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 21 listopada 2018 r. (znak: FB.3040.3.2018), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 3.516.000,00 zł. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 26 listopada 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 LXIV/408/18 z dnia 16 listopada 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 LXIV/408/18 z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie emisji obligacji wynika, że obligacje w liczbie 3.516 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 3.516.000,00 zł (słownie: trzy miliony pięćset szesnaście tysięcy złotych), zostaną wyemitowane w 2018 r. w 11 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 2019-2029. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne Gminy Ścinawa lub przychody z tytułu zaciąganych kredytów lub emisji obligacji (§ 6 pkt 2 uchwały).

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." 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.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu według stanu na III kw. 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 10 grudnia 2018 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 55.458.850,10 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 42.704.959,22 zł i dochody majątkowe w kwocie 12.753.890,88 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 168.606,59 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 67.740.387,60 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 38.004.384,84 zł i wydatki majątkowe w kwocie 29.736.002,76 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 12.281.537,50 zł postanowiono pokryć przychodami z tytułu emisji obligacji o wartości nominalnej 9.025.000,00 zł (w tym 5.509.000,00 zł na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej), z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w wysokości 1.656.537,50 zł oraz kredytu na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 1.600.000,00 zł. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 13.956.626,00 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 9.025.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 1.600.000,00 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.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa (po zmianie uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie Nr II/13/18 z dnia 7 grudnia 2018 r.) wynika, że na koniec 2018 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wyniesie 33.623.438,20 zł, co stanowi 60,63% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2019-2023 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 9.400.000,00 zł w 2019 roku, 9.482.212,10 zł w 2020 roku, 5.838.567,18 zł w 2021 roku, 5.907.113,23 zł w 2022 roku oraz 4.049.167,83 zł w 2023 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2019-2025 wyniesie: 38.131.165,20 zł w 2019 r., 43.894.058,98 zł w 2020 r., 45.839.307,84 zł w 2021 r., 47.034.102,72 zł w 2022 r., 46.867.410,55 zł w 2023 r., 42.372.550,55 zł w 2024 r. oraz 37.877.690,55 zł w 2025 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów ogółem w latach 2019-2025, wyniesie odpowiednio: 53,49%, 64,22%, 87,76%, 80,20%, 85,83%, 92,45% oraz 80,72%.

Skład Orzekający zauważa, że w latach 2019-2021 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach zauważalnie wyższych od uzyskanych w latach 2016-2017. Wykonane nadwyżki operacyjne w latach 2016-2017 wyniosły odpowiednio 3.684.368,19 zł i 3.394.771,07 zł. Planowany wynik bieżący, stosownie do zmian budżetu według stanu na 10 grudnia 2018 r., wynosi 4.700.574,38 zł przy planowanym na III kw. w wysokości 6.099.962,08 zł. W latach 2019-2021 prognozowane nadwyżki operacyjne stanowią natomiast kwoty odpowiednio: 7.037.291,79 zł, 5.047.342,00 zł, 4.948.960,00 zł. W latach 2022-2023 nadwyżki operacyjne prognozowane są ponadto w kwotach odpowiednio:

5.314.972,00 zł i 6.008.901,00 zł, a w kolejnych latach są zakładane przy stałym wzroście na poziomie od 3,9 mln zł w 2024 r. do 15,0 mln zł w 2041 r.

Wpływ na poziom wskaźnika jednorocznego, a tym samym na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 u.f.p. mają ponadto wielkości dochodów ze sprzedaży majątku. Skład Orzekający zwraca zatem uwagę, że w 2019 r. dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 126.200,00 zł a w latach od 2020 do 2033 po 350.000,00 zł rocznie, przy uzyskanych w latach 2016-2017 odpowiednio w kwotach: 291.173,85 zł i 186.497,29 zł oraz skorygowanym planie dochodów ze sprzedaży majątku na dzień 7 grudnia 2018 r. do wysokości 168.606,59 zł (plan na III kw. 2018 r. wynosił 350.000,00 zł).

Skład Orzekający zauważa również, że w latach 2019-2023, 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: 40.276.744,12 zł w 2019 r., 37.826.822,77 zł w 2020 r., 17.059.736,45 zł w 2021 r., 22.072.990,51 zł w 2022 r. oraz 15.315.278.10 zł w 2023 r., które stanowią odpowiednio 52,62%, 50,53%, 31,09%, 36,46% i 28,13% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 27.853.067,01 zł w 2019 r., 25.914.128,67 zł w 2020 r., 9.123.069,27 zł w 2021 r., 14.520.765,28 zł w 2022 r. i 9.123.069,27 zł w 2023 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 4,42%, a po zastosowaniu wyłączeń ustawowych (233.067,87 zł) wynosi 4,00% 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 2019-2041, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z odsetkami oraz po uwzględnieniu wykazanych do 2031 r. wyłączeń ustawowych, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Skład Orzekający zauważa jednak, że w latach spłaty przez Gminę długu 2023-2027 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań po zastosowaniu założonych wyłączeń ustawowych wynosi odpowiednio 8,31%, 9,69%, 9,96%, 9,54% i 10,18% a bez wyłączeń wynosi w kolejności: 10,33%, 12,85%, 12,24%, 11,52% i 10,85%, przy jego dopuszczalnym poziomie wynoszącym odpowiednio: 9,23%, 10,48%, 10,23%, 10,47 i 10,39%. Jednocześnie należy wskazać, 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 11 lat (2019-2029), 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 2023 r. także nadwyżek budżetu w kwotach nie mniejszych niż zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ścinawa (według stanu na dzień 7 grudnia 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