

Uchwała nr XV/37/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 czerwca 2018 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez Gminę Prusice obligacji o łącznej wartości nominalnej 4.500.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miasta i Gminy Prusice w uchwale nr LXX/452/18 z dnia 30 maja 2018 r.

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 i z 2018 r. poz. 1000) 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:

- Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- Joanna Radziejka — członek,
- Henryk Kamieniecki — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Prusice obligacji o łącznej wartości nominalnej 4.500.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miasta i Gminy Prusice w uchwale nr LXX/452/18 z dnia 30 maja 2018 roku.

Uzasadnienie

W celu wydania przedmiotowej opinii dokonano analizy następujących dokumentów:

- uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr LIX/381/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu Gminy Prusice na rok 2018, ze zmianami,
- uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr LIX/382/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Prusice, ze zmianami,
- uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice nr LXX/452/18 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie emisji obligacji,
- wniosku Burmistrza o wydanie opinii o możliwości wykupu w latach 2026–2034 obligacji o łącznej wartości nominalnej 4.500.000 zł (pismo z dnia 21 czerwca 2018 r. znak RBP 25/06/2018),
- sprawozdań z realizacji budżetu za lata 2016 i 2017 oraz I kw. 2018 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W 2017 r. Gmina Prusice zrealizowała dochody w wysokości 42.676.217 zł, w tym majątkowe 2.706.507 zł (odpowiednio 90,0% i 38,2% wielkości planowanych), i wykonała wydatki w wysokości 41.329.495 zł, w tym majątkowe 3.780.281 zł (odpowiednio 87,7% i 44,7% planowanych); w realizacji budżetu uzyskano dodatni wynik operacyjny w wysokości 2.420.496 zł (przy planowanym 1.647.180 zł), a rok budżetowy zamknięto nadwyżką w wysokości 1.346.722 zł (przy planowanej w wysokości 266.102 zł), którą wraz z przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytu w wysokości 3.000.000 zł sfinansowano przypadające w roku budżetowym spłaty uprzednio zaciągniętych zobowiązań w wysokości 3.266.102 zł, w tym zaciągnięty w 2016 r. kredyt na przejściowy deficyt, który nie został spłacony do końca 2016 r. (w wysokości 2.367.502 zł). W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów ogółem o 9,0% i spadek wydatków ogółem o 2,1%, w tym majątkowych o 50,5%. Skład Orzekający zauważa, że zadłużenie Gminy na koniec 2017 r. wyniosło 31.218.168 zł, co stanowiło 73,2% wykonanych dochodów. W roku budżetowym dokonano restrukturyzacji zadłużenia, która jak przedstawiono w wieloletniej prognozie finansowej (uchwała nr LIII/339/17 z dnia 24 sierpnia 2017 r.) polegała na wydłużeniu okresu spłat o 3 lata (do 2035 r.)

i obniżeniu spłat przypadających w latach 2018–2027 (łącznie o ponad 10 mln zł), co skutkowało wzrostem kosztów obsługi długu o 3,7 mln zł. Jednocześnie w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej (zał. nr 3 do uchwały nr LIII/339/17) wskazano „że zachowanie przez Gminę Prusice wymaganych przepisami relacji, określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2017 roku, jest możliwe jedynie przez przemodelowanie struktury dotychczasowego długu poprzez transakcję przejęcia części zadłużenia Gminy przez osobę trzecią, na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu Cywilnego”. Jak wykazano w sprawozdaniu Rb-Z na dzień 31 grudnia 2017 r. zadłużenie Gminy wynosi 31.218.168 zł, a wierzycielami zobowiązań Gminy są pozostałe krajowe instytucje finansowe w których zadłużenie wynosi 30.498.200 zł. Z danych szczegółowych pozyskanych w wyniku dodatkowego badania wynika, że koszt obsługi zrestrukturyzowanej kwoty zobowiązań (27.498.200 zł) wyniesie 14.314.199 zł.

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2018 (wg stanu na dzień 30 maja) określono dochody w wysokości 53.028.512 zł, w tym majątkowe 12.986.476 zł (wśród nich środki UE w wysokości 11.200.704 zł), i wydatki w wysokości 57.808.814 zł, w tym majątkowe 19.779.673 zł (wśród nich wydatki na zadania realizowane z udziałem środków UE w wysokości 13.981.704 zł); deficyt budżetu w wysokości 4.780.302 zł i przypadające do spłaty raty pożyczek (244.000 zł) określono sfinansować przychodami pochodzącymi z emisji obligacji (4.500.000 zł) i nadwyżek środków z lat ubiegłych (524.702 zł). Realizacja budżetu w planowanych wielkościach będzie oznaczać dalszy wzrost zadłużenia Gminy do kwoty 37.450.066 zł na koniec 2018 r., w tym dług spłacany wydatkami 1.977.904 zł. W uchwale budżetowej określono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na łączną kwotę 11.500.000 zł, w tym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu na kwotę 7.000.000 zł, i upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek do wysokości ustalonego limitu.

Z realizacji budżetu za I kw. 2018 r. Gmina uzyskała dochody w wysokości 11.562.403 zł, w tym majątkowe 799.621 zł (odpowiednio 17,5% i 3,1% wielkości planowanych), i wykonała wydatki w wysokości 12.072.622 zł, w tym majątkowe 1.795.815 zł obejmujące zwrot dotacji w wysokości 840.000 zł (odpowiednio 16,9% i 5,3% wielkości planowanych), oraz dokonała spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 61.100 zł (25,0% wielkości planowanej).

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy, zawierającej prognozę kwoty długu na lata 2018–2035, zadłużenie Gminy na koniec 2018 r. określono w wysokości 37.450.066 zł, a na koniec 2019 r. w wysokości 38.558.428 zł i odpowiednio jego zmniejszenie w kolejnych latach. Prognoza uwzględnia drastyczne obniżenie wartości spłat w latach 2018 i 2019 (odpowiednio do 244.400 zł i 644.400 zł) oraz ich stopniowe podwyższanie od 1,9 mln zł do 2,6 mln zł w 2026 roku. W latach 2020–2034 przyjęto możliwość uzyskania nadwyżek dochodów nad wydatkami w wysokości przypadających do spłaty w tych latach kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji.

Skład Orzekający Izby wydał opinię pozytywną z uwagami o prawidłowości planowanej kwoty długu w wysokości 30.972.162 zł (uchwała nr V/30/2018 z dnia 19 stycznia 2018 r.) i opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2018 w wysokości 4.780.302 zł (uchwała nr XV/36/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r.).

Łączna kwota przypadających do spłaty w 2018 r. rat pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji w wyniku dokonanej w 2017 r. restrukturyzacji zadłużenia wynosi 244.000 zł, co wraz z należnymi odsetkami w wysokości 1.588.588 zł stanowi niespełna 3,5% planowanych dochodów. W kolejnych latach, w tym latach wykupu obligacji stanowiących przedmiot wniosku (2026–2034), wskaźnik planowanych spłat kształtuje się w granicach do 8,9% planowanych dochodów, co jest wynikiem rozłożenia spłaty w długim horyzoncie czasowym. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w roku budżetowym i trzech kolejnych latach poziom wskaźnika określa wartość odsetek wyższych lub niemal równych kwotom planowanych spłat.

Zgodnie z regułą określoną w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskaźnik planowanych spłat (relacja łącznej kwoty spłat wraz z należnymi odsetkami do planowanych dochodów) nie może przekroczyć wskaźnika dopuszczalnych spłat obliczonego średnią arytmetyczną relacji docho-

dów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań przez Gminę Prusice wynikający z wykonania budżetu w latach 2015–2017 wynosi 10,08% planowanych dochodów, a obliczony z uwzględnieniem planu na trzy kwartały 2017 r. wynosi 10,18%. Skład Orzekający zauważa, że o wysokości wskaźnika dopuszczalnych spłat zdecydowała realizacja budżetu w 2015 r., w tym uzyskanie dochodów z tytułu zwrotu podatku VAT (w kwocie 4.042.756 zł), co pozwoliło na uzyskanie nadwyżki operacyjnej w wysokości 5,1 mln zł i ustaliło wskaźnik jednoroczny na poziomie 12,96% dochodów. Realizację budżetów kolejnych lat określają nadwyżki operacyjne w wysokości 3.390.436 zł (2016 r.) i 2.420.496 zł (2017 r.), co spowodowało obniżenie wskaźnika jednorocznego odpowiednio do 9,49% i 7,78%. Z wielkości przyjętych na rok 2018 wynika planowane obniżenie wskaźnika jednorocznego do 6,69%, a w kolejnym roku do 5,60% planowanych dochodów, co niekorzystnie oddziałuje na poziom wskaźnika dopuszczalnych spłat, który ulegnie obniżeniu do poniżej 7% w 2020 roku. Od 2026 r. przyjęto możliwość uzyskiwania nadwyżki operacyjnej powyżej 4,8 mln zł, co zapewni podwyższenie dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty do 9% planowanych dochodów. Podwyższenie wskaźnika dopuszczalnych spłat jest niezbędne dla zachowania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach.

Skład Orzekający zauważa, że odległy termin zapadalności zobowiązania (wykup w latach 2026–2034) utrudnia ocenę realności planowanych w tych latach kwot nadwyżek operacyjnych i możliwości podwyższania spłaty zobowiązań przez Gminę ponieważ dla tych lat przyjęto możliwość utrzymania wydatków bieżących na poziomie zbliżonym do planowanych w 2018 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę, w szczególności odległy termin zapadalności zobowiązania, Skład Orzekający zauważa, że efekty finansowe dokonanej w 2017 r. restrukturyzacji nie spowodowały zmniejszenia zadłużenia Gminy, a odnotowany wzrost kosztów obsługi długu już zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia w 2018 r. zobowiązań stanowi nadmierne obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań dłużnych.

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
Zarzecka
Ewa Zarzecka