

**Uchwała nr XV/68/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 10 grudnia 2018 r.**

**w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez Gminę Prusice obligacji o łącznej wartości nominalnej 1.500.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miasta i Gminy Prusice w uchwale nr LXXXII/505/18 z dnia 14 listopada 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, 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:

- 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 1.500.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miasta i Gminy Prusice w uchwale nr LXXXII/505/18 z dnia 14 listopada 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 LXXXII/505/18 z dnia 14 listopada 2018 r., zmienionej uchwałą nr II/6/2018 z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie emisji obligacji,
- wniosku Burmistrza o wydanie opinii o możliwości wykupu w latach 2033–2035 obligacji o łącznej wartości nominalnej 1.500.000 zł (pismo z dnia 26 listopada 2018 r. znak RBP 91/11/2018),
- sprawozdań z realizacji budżetu za lata 2016 i 2017 oraz III 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), w roku budżetowym zaciągnięto kredyt w wysokości 3.000.000 zł i dokonano spłaty uprzednio zaciągniętych zobowiązań w wysokości 3.266.102 zł, w tym zaciągniętego w 2016 r. kredytu 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, zadłużenie uległo zmniejszeniu o 271.516 zł i na koniec 2017 r. wyniosło 31.218.168 zł, co stanowiło 73,2% wykonanych dochodów. Skład Orzekający zauważa, że w roku budżetowym dokonano restrukturyzacji zadłużenia, która — jak przedstawiono w wieloletniej prognozie finansowej — polegała na wydłużeniu okresu spłaty 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. Z danych

wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z na dzień 31 grudnia 2017 r. wynika, że wierzycielami zobowiązań Gminy są pozostałe krajowe instytucje finansowe w których zadłużenie wynosi 30.498.200 zł.

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2018 (wg stanu na dzień 23 listopada) określono dochody w wysokości 52.001.054 zł, w tym majątkowe 8.648.983 zł (wśród nich środki UE w wysokości 6.683.404 zł), i wydatki w wysokości 58.281.356 zł, w tym majątkowe 16.004.243 zł (wśród nich wydatki na zadania realizowane z udziałem środków UE w wysokości 8.155.988 zł); deficyt budżetu w wysokości 6.280.302 zł i przypadające do spłaty raty kredytów i pożyczek (244.000 zł) określono sfinansować przychodami pochodzącymi z emisji obligacji w wysokości 6.000.000 zł, w tym stanowiących przedmiot wniosku, i nadwyżek środków z lat ubiegłych w wysokości 524.702 zł. Realizacja budżetu w planowanych wielkościach będzie oznaczać wzrost zadłużenia Gminy do kwoty 39.130.066 zł na koniec 2018 r. (75,3% planowanych dochodów), w tym dług spłacany wydatkami 2.157.904 zł. W uchwale budżetowej określono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na łączną kwotę 13.000.000 zł, w tym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu na kwotę 7.000.000 zł, i upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań dłużnych do wysokości ustalonego limitu.

Z realizacji budżetu za III kw. 2018 r. Gmina uzyskała dochody w wysokości 37.526.360 zł, w tym majątkowe 6.715.619 zł (odpowiednio 72,1% i 61,4% wielkości planowanych), i wykonała wydatki w wysokości 40.968.510 zł, w tym majątkowe 10.318.954 zł obejmujące zwrot dotacji w wysokości 840.000 zł (odpowiednio 72,1% i 61,2% wielkości planowanych), oraz dokonała spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 183.300 zł (75,0% wielkości planowanej).

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy na rok 2019 przedstawiono dochody w wysokości 50.872.853 zł (w tym majątkowe 10.350.327 zł) i wydatki w wysokości 50.228.453 zł (w tym majątkowe 12.152.075 zł), co wskazuje na zamiar uzyskania planowanej nadwyżki budżetu (644.400 zł) z przeznaczeniem na pokrycie przypadających do spłat rat kredytów i pożyczek. Z projektu wieloletniej prognozy finansowej, zawierającej prognozę kwoty długu i jego spłaty, wynika, że kwota długu Gminy na koniec 2019 r. wyniesie 38.058.428 zł, w trzech kolejnych latach ulegnie zmniejszeniu do kwoty 32.387.152 zł, zaś relacja łącznej kwoty spłat w 2019 r. wyniesie 4,75%, a w kolejnych latach wzrośnie do 7,52% planowanych dochodów. W latach 2022–2025 zaplanowano spłaty w wysokości 2 mln zł, a w kolejnych latach ich stopniowy wzrost do 3 mln zł w 2033 roku. W wieloletniej prognozie finansowej i projekcie przyjęto, że w latach 2019–2035 realizowane będą nadwyżki 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 i opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2018 w wysokości 4.780.302 zł — uchwała nr V/30/2018 z dnia 19 stycznia 2018 r. i uchwała nr XV/36/2018 z dnia 28 czerwca 2018 roku.

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 3,6% planowanych dochodów. W kolejnych latach, w tym latach wykupu obligacji stanowiących przedmiot wniosku (2033–2035), wskaźnik planowanych spłat kształtuje się w granicach od 4,2% do 8,7% 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, ich łączna wartość obliczona dla lat 2019–2035 przekracza 17,6 mln zł.

Zgodnie z zasadą 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 dochodów 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 10,07% planowanych dochodów, a obliczony z uwzględnieniem planu na III kw. 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 wysokiej nadwyżki operacyjnej (w wysokości 5,1 mln zł) i ustaliło wskaźnik jednoroczny na poziomie 12,96% dochodów. Z realizacji budżetu w kolejnych latach uzyskano nadwyżki operacyjne w wysokości 3.390.436 zł (2016 r.) i 2.420.105 zł (2017 r.), co spowodowało obniżenie wskaźnika jednorocznego odpowiednio do 9,49% i 7,77%. Z wielkości przyjętych na rok 2018 wynika planowane obniżenie wskaźnika jednorocznego do 3,08%, a z przyjętych na kolejne lata wynika możliwość uzyskiwania nadwyżki operacyjnej powyżej 2,4 mln zł i systematyczny jej wzrost w latach kolejnych aż do 7 mln zł w 2035 r., czym zapewniono podwyższenie wskaźnika dopuszczalnych spłat niezbędne dla zachowania w kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zauważa, że odległy termin zapadalności zobowiązania (wykup obligacji w latach 2033–2035) zwiększa ryzyko nieprawidłowego ustalenia planowanych w tych latach kwot nadwyżek operacyjnych, a tym samym wpłynie na możliwość podwyższenia zdolności spłaty zobowiązań przez Gminę.

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 wskazuje na wysokie ryzyko nadmiernego obciążenia 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  
  
Ewa Zarzecka