

Uchwała nr IX/50/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 maja 2020 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 8.029.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu, 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 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 2/20 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 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 8.029.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu, 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 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uzasadnienie

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 24 kwietnia 2020 r. (znak: FB.3040.1.2020), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 8.029.000,00 zł. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 29 kwietnia 2020 r.

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

1. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XVIII/112/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, ze zmianami,
2. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XVIII/113/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2020 rok, ze zmianami,
3. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXI/138/20 z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
4. sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2019 i I kwartał 2020 roku.

Z uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie XXI/138/20 z dnia 23 kwietnia 2020 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 8.029 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 8.029.000,00 zł (słownie: osiem milionów dwadzieścia dziewięć tysięcy złotych), zostaną wyemitowane w 2020 r. w 4 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej i planowany jest w latach 2021-2034. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2019 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 53.683.765,06 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 99,62%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 45.185.657,86 zł, co stanowi 99,61% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 8.498.107,20 zł, co stanowi 99,68% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 374.655,33 zł (100,35% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 54.771.704,76 zł, co w stosunku do planu wynosi 93,50%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 41.725.909,53 zł, co stanowi 98,04% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 13.045.795,23 zł, co stanowi 81,45% planu. Deficyt budżetu wyniósł 1.087.939,70 zł, przy planowanej wielkości 4.688.853,82 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 3.459.748,33 zł, przy planowanej wielkości 2.802.338,56 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2019 r. wynosiło 35.261.165,08 (65,68% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 16.086.374,87 zł (z

tęgo: 2.077.374,87 zł związane z wykupem wierzytelności oraz 14.009.000,00 zł związane z emisją obligacji przez Dom Maklerski BDM).

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za I kwartał 2020 roku wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 12.334.680,36 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 10,84%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 11.983.892,83 zł, co stanowi 22,77% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 350.787,53 zł, co stanowi 0,57% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 55.675,21 zł (15,47% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 12.661.927,05 zł, co w stosunku do planu wynosi 9,88%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 10.957.761,60 zł, co stanowi 24,59% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 1.704.165,45 zł, co stanowi 2,04% planu. Deficyt budżetu wyniósł 327.246,69 zł, przy planowanej wielkości 14.420.213,66 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 1.026.131,23 zł, przy planowanej wielkości 8.059.582,91 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 31 marca 2020 r. wynosiło 35.079.857,97 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 15.913.260,26 zł (z tego: 1.904.260,26 zł związane z wykupem wierzytelności oraz 14.009.000,00 zł związane z emisją obligacji przez Dom Maklerski BDM).

W budżecie na rok 2020, po zmianach według stanu na dzień 7 maja 2020 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 114.162.371,72 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 53.023.591,08 zł i dochody majątkowe w kwocie 61.138.780,64 zł, w tym z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 60.777.180,64 zł oraz ze sprzedaży majątku w kwocie 360.000,00 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 128.582.585,38 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 45.028.496,47 zł i wydatki majątkowe w kwocie 83.554.088,91 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 14.420.213,66 zł postanowiono pokryć przychodami z tytułu emisji obligacji, pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz wolnymi środkami. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 17.447.073,66 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 8.029.000,00 zł, pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 7.993.830,66 zł, wolnych środków w kwocie 1.364.243,20 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 60.000,00 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 3.026.860,00 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 XX/125/20 z dnia 27 lutego 2020 r.) wynika, że na koniec 2020 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wyniesie 47.564.677,22 zł, co stanowi 41,66% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2021-2023 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 12.464.858,36 zł w 2021 roku, 19.315.247,31 zł w 2022 roku oraz 3.664.210,62 zł w 2023 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2021-2027 wyniesie: 56.561.217,26 zł w 2021 r., 72.114.146,22 zł w 2022 r., 72.212.496,84 zł w 2023 r., 68.967.636,84 zł w 2024 r., 65.497.776,84 zł w 2025 r., 61.765.006,84 zł w 2026 r. oraz 57.782.236,84 zł w 2027 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów ogółem w latach 2021-2027, wyniesie odpowiednio: 54,42%, 90,21%, 112,95%, 105,52%, 98,02%, 90,40% oraz 83,14%.

Skład Orzekający zauważa, że w latach 2020-2022 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach znacznie wyższych od uzyskanych w latach 2017-2019. Wykonane nadwyżki operacyjne w latach 2017-2019 wyniosły odpowiednio 3.394.771,07 zł, 5.049.287,82 zł i 3.459.748,33 zł. Natomiast prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2020 - 2022 kształtują się odpowiednio: 8.059.582,91 zł, 8.366.632,18 zł i 8.105.023,00 zł. Według objaśnień przyjętych wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Ścinawa (zał. nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XX/125/20 z dnia 27 lutego 2020 r.) w latach 2020-2022 dochody bieżące powiększone są o sumy ze zwrotu podatku VAT z realizowanych inwestycji ujętych w wykazie przedsięwzięć, które stanowią odpowiednio kwoty: 7.127.158,83 zł w 2020 r., 6.032.166,96 zł w 2021 r. oraz 6.005.154,23 zł w 2022 r. i powiększają wynik bieżący budżetu w wymienionych latach, z przeznaczeniem na inwestycje. W latach 2023-2042 nadwyżki operacyjne prognozowane są przy stałym wzroście na poziomie od 8,0 mln zł w 2023 r. do ponad 16,0 mln zł w 2042 r.

Wpływ na poziom wskaźnika jednorocznego, a tym samym na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), dalej „u.f.p.” mają wielkości dochodów ze sprzedaży majątku. Skład Orzekający zwraca zatem uwagę, że w latach od 2020 do 2026 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwotach po 360.000,00 zł

rocznie, przy uzyskanych w latach 2017-2019 odpowiednio w kwotach: 186.497,29 zł, 163.291,91 zł i 374.655,33 zł.

Skład Orzekający zauważa również, że w latach 2020-2022, 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: 83.618.577,21 zł w 2020 r., 67.434.108,86 zł w 2021 r., 48.608.226,64 zł w 2022 r., które stanowią odpowiednio: 65,26%, 59,35% i 50,54% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 60.777.180,64 zł w 2020 r., 49.018.478,32 zł w 2021 r. i 23.897.816,33 zł w 2022 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 2020 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu wraz z wydatkami na obsługę długu (1.470.366,00 zł) po zastosowaniu wyłączeń ustawowych (1.022.580,92 zł) stanowi 9,57% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 14,70%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p. (18,04% z uwzględnieniem art. 31z1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych; Dz.U. poz. 374, z późn. zm.). Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2021-2042, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu oraz po uwzględnieniu wykazanych do 2033 r. wyłączeń ustawowych, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Jednocześnie należy wskazać, że zaplanowano wydatki na spłatę zobowiązań dłużnych, z tego w latach 2020-2021 w wysokości 692.458,32 zł rocznie, a w 2022 r. w wysokości 692.458,35 zł (łącznie 2.077.374,99 zł), które nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźniku planowanych spłat.

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 spłaty zadłużenia, o ile realizowane budżety w latach wykupu wnioskowanych obligacji, zapewnią planowane wielkości umożliwiające ich wykup. Zauważa jednocześnie, że indywidualny wskaźnik spłaty 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, 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.

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 jak również odległym terminie zapadalności zobowiązania, 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. Przy tym Skład Orzekający zauważa, że w dacie wydawania niniejszej opinii nie są znane wymierne skutki finansowe dla budżetu Gminy w roku 2020 i w kolejnych latach budżetowych wynikające z rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

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