

Uchwała nr IX/57/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 26 maja 2021 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości nominalnej 7.800.000,00 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 2021 r. poz. 305) 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 (ze zm.), 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 7.800.000,00 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 22 kwietnia 2021 r. (znak: FB.3040.1.2021), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 7.800.000,00 zł. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 26 kwietnia 2021 r.

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

1. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXIV/215/2021 z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2021-2042, ze zmianami,
2. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXIV/216/21 z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie: uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2021 rok, ze zmianami,
3. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXVII/237/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
4. sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2020 i I kwartał 2021 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 12 marca 2021 r. wydał opinie pozytywne z uwagami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXIV/215/2021 z dnia 4 lutego 2021 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2021-2042 i uchwale Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXIV/216/21 z dnia 4 lutego 2021 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2021 rok (uchwała nr IX/29/2021) oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXIV/216/21 z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2021 rok (uchwała nr IX/30/2021).

Z uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie XXXVII/237/21 z dnia 22 kwietnia 2021 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 7.800 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 7.800.000,00 zł (słownie: siedem milionów osiemset tysięcy złotych), zostaną wyemitowane w 2021 r. w 3 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej i planowany jest w latach 2022-2040. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2020 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 59.793.585,04 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 99,32%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 46.403.200,32 zł, co stanowi 99,47% wielkości planowanej,

a dochody majątkowe w kwocie 13.390.384,72 zł, co stanowi 98,82% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 122.051,87 zł (100,29% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 64.421.329,16 zł, co w stosunku do planu wynosi 93,82%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 44.634.635,38 zł, co stanowi 98,17% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 19.786.693,78 zł, co stanowi 85,31% planu. Deficyt budżetu wyniósł 4.627.744,12 zł, przy planowanej wielkości 8.459.245,48 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 1.768.564,94 zł, przy planowanej wielkości 1.183.670,04 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2020 r. wynosiło 41.570.846,64 zł (69,52% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 22.297.916,43 zł (z tego: 1.384.916,43 zł związane z wykupem wierzytelności oraz 20.913.000,00 zł związane z emisją obligacji).

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za I kwartał 2021 roku wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 13.409.541,03 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 10,82%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 12.954.012,09 zł, co stanowi 23,56% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 455.528,94 zł, co stanowi 0,66% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 450.644,74 zł (125,18% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 17.184.914,73 zł, co w stosunku do planu wynosi 11,28%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 11.666.568,90 zł, co stanowi 26,03% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 5.518.345,83 zł, co stanowi 5,13% planu. Deficyt budżetu wyniósł 3.775.373,70 zł, przy planowanej wielkości 28.487.240,19 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 1.287.443,19 zł, przy planowanej wielkości 10.156.198,12 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 31 marca 2021 r. wynosiło 41.822.919,55 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 22.124.801,82 zł (z tego: 1.211.801,82 zł związane z wykupem wierzytelności oraz 20.913.000,00 zł związane z emisją obligacji).

W budżecie na rok 2021, po zmianach według stanu na dzień 29 kwietnia 2021 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 124.396.830,37 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 55.452.621,68 zł i dochody majątkowe w kwocie 68.944.208,69 zł, w tym z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 68.574.208,69 zł oraz ze sprzedaży majątku w kwocie 360.000,00 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 152.884.070,56 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 45.254.433,56 zł i wydatki majątkowe w kwocie 107.629.637,00 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 28.487.240,19 zł postanowiono pokryć przychodami z tytułu emisji obligacji, pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 31.263.100,19 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 7.800.000,00 zł, pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 18.436.581,43 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 1.966.188,27 zł, wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 1.285.146,57 zł oraz wolnych środków w kwocie 1.775.183,92 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 2.775.860,00 zł na wykup innych papierów wartościowych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa (po zmianie Zarządzeniem Burmistrza Ścinawy Nr G/52a/21 z dnia 31 marca 2021 r.) wynika, że na koniec 2021 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wyniesie 64.339.109,63 zł, co stanowi 51,72% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2022-2023 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 19.315.247,31 zł w 2022 roku oraz 9.684.265,47 zł w 2023 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2022-2028 wyniesie: 79.792.038,95 zł w 2022 r., 86.010.444,42 zł w 2023 r., 82.665.584,42 zł w 2024 r., 79.145.724,42 zł w 2025 r., 75.362.954,42 zł w 2026 r., 71.380.184,42 zł w 2027 r. oraz 66.821.991,92 zł w 2028 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów ogółem w latach 2022-2028, wyniesie odpowiednio: 75,50%, 154,21%, 142,81%, 133,48%, 123,99%, 114,55% oraz 104,66%.

Skład Orzekający zauważa, że w latach 2021-2022 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach znacznie wyższych od uzyskanych w latach 2018-2020. Wykonane nadwyżki operacyjne w latach 2018-2020 wyniosły odpowiednio 5.049.287,82 zł, 3.459.748,33 zł i 1.768.564,94 zł. Natomiast prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2021 - 2022 stanowią odpowiednio: 10.156.198,12 zł i 9.626.166,41 zł. Według objaśnień przyjętych wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Ścinawa (zał. nr 3 do zarządzenia Burmistrza Ścinawy Nr G/52a/21 z dnia 31 marca 2021 r.) w latach 2021-2022 dochody bieżące powiększone są o sumy ze zwrotu podatku VAT z realizowanych inwestycji ujętych w wykazie przedsięwzięć, które stanowią odpowiednio kwoty: 9.934.000,00 zł w 2021 r. oraz 9.134.819,41 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 blisko 3,0 mln zł w 2023 r. do około 10,0 mln zł w 2042 r.

Skład Orzekający zauważa również, że w latach 2021-2022, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkości tych budżetów. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwotach: 107.629.637,00 zł w 2021 r. i 75.930.469,46 zł w 2022 r., które stanowią odpowiednio: 70,62% i 62,32% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 68.574.208,69 zł w 2021 r. i 49.798.915,74 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 2021 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu wraz z wydatkami na obsługę długu (1.658.841,00 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (1.138.199,82 zł) stanowi 8,21% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 15,97%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p. Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2022-2042, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu oraz po uwzględnieniu wykazanych do 2032 r. wyłączeń ustawowych, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Jednocześnie zaplanowano wydatki na spłatę zobowiązań dłużnych, z tego w roku 2021 w wysokości 692.458,44 zł i w 2022 r. r. w wysokości 692.457,99 zł (łącznie 1.384.916,43 zł), które nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźniku planowanych spłat.

Biorąc pod uwagę powyższe 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 pokrycie. Zauważa jednocześnie, że indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia Gminy został obliczony w oparciu o prognozowane, optymistyczne wielkości dochodów i wydatków bieżących, podczas gdy w przyszłych latach będą one wyliczane na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych, czyli w oparciu o faktyczne wykonanie. 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 2021 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