

Uchwała nr VII/48/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 marca 2021 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez gminę Mysłakowice obligacji komunalnych w kwocie 20.000.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu w latach 2022 i 2023, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa szkoły w Mysłakowicach”.

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) 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: Joanna Styłska – Przewodnicząca, Magdalena Macias – Członek, Tomasz Miśkiewicz - Członek,

wydaje opinię negatywną

o możliwości wykupu przez gminę Mysłakowice obligacji komunalnych w kwocie 20.000.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu w latach 2022 i 2023, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa szkoły w Mysłakowicach”.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Mysłakowice pismem SG.3022.01.2021.PA z dnia 25 lutego 2021 r. (data wpływu do Izby 01.03.2021 r.) wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez gminę Mysłakowice obligacji komunalnych w kwocie 20.000.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu w latach 2022 i 2023, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa szkoły w Mysłakowicach”. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:

1. uchwały Rady Gminy Mysłakowice nr XXX/208/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu gminy Mysłakowice na 2021 rok, ze zmianami na 24 lutego 2021 r.;
2. uchwały Rady Gminy Mysłakowice nr XXX/209/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Mysłakowice, ze zmianami na 24 lutego 2021 r.;
3. uchwały Rady Gminy Mysłakowice nr XXXII/219/21 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie emisji obligacji;
4. sprawozdań z wykonania budżetu gminy za 2020 rok.

W wyniku analizy powyższych dokumentów Skład Orzekający ustalił, że w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2021 - 2039 zaplanowano przychody z przedmiotowej emisji obligacji w roku 2022 w kwocie 10.000.000,00 zł i w roku 2023 w kwocie 10.000.000,00 zł. Wykup wnioskowanych obligacji zaplanowano w latach 2024 - 2039.

W wyniku przeprowadzonej analizy sytuacji finansowej gminy Mysłakowice ustalono, że dochody budżetu na 2021 rok według stanu j.w., zaplanowano w wysokości 51.570.847,00 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 50.502.579,00 zł, a dochody majątkowe w kwocie 1.068.268,00 zł, w tym ze sprzedaży majątku – 300.500,00 zł. Wydatki budżetu na 2021 rok, według stanu j. w., zaplanowano w wysokości 55.740.220,00 zł, w tym wydatki bieżące stanowią kwotę 48.980.375,00 zł, a wydatki majątkowe kwotę 6.759.845,00 zł. Deficyt budżetu wynosi 4.169.373,00 zł. Planowane przychody budżetu w 2021 roku wynoszą 4.991.373,00 zł, z czego kwotę 1.401.412,00 zł stanowią niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków i kwotę 3.589.961,00 zł stanowią wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy, wynikające z rozliczeń wyemitowanych obligacji oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Planowane rozchody budżetu z tytułu spłat zaciągniętych kredytów i

wyemitowanych papierów wartościowych wynoszą 822.000,00 zł.

W budżecie gminy na 2021 rok zaplanowano wydatki na realizację zadania pn. „Budowa szkoły w Mysłakowicach” w kwocie 2.000.000,00 zł.

Z uchwały Rady Gminy Mysłakowice w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, ze zmianami na dzień 24 lutego 2021 r. wynika, że prognozowana kwota długu na koniec 2021 roku wyniesie 7.500.000,00 zł, na którą składają się zobowiązania z tytułu kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz obligacje wyemitowane w latach poprzednich. Wskaźnik planowanej łącznej kwoty przypadających do spłaty w 2021 roku rat kredytów oraz wykupów wyemitowanych obligacji wraz z należnymi w tym roku odsetkami do planowanych na 2021 rok dochodów bieżących budżetu wynosi 3,15% i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań obliczonego na podstawie art. 243 ust. 1 ufp, przy uwzględnieniu przepisów 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.z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm) wynoszącego 10,13 %. Prognozowana kwota długu na koniec 2023 roku, tj. po emisji obu transz obligacji wyniesie 25.100.000,00 zł, co będzie stanowić 47,66% prognozowanych na ten rok dochodów gminy, przy wskaźniku zobowiązań do dochodów na koniec 2021 roku wynoszącym 14,54%.

Z prognozowanych wielkości dochodów i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej gminy Mysłakowice wynika, że w latach 2022-2039 obciążenia budżetu spłatą zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi, w tym wykupem planowanych do wyemitowania obligacji, nie przekraczają dopuszczalnego poziomu obliczonego zgodnie z przepisami art. 243 ufp, przy uwzględnieniu wymienionych wyżej przepisów.

Stosownie do art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ufp suma zaciągniętych kredytów i pożyczek nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej. Z powyższego wynika, że zarówno cel (wydatki) jak i wartość emitowanych obligacji (przychody) muszą znajdować oparcie w wielkościach zaplanowanych w uchwale budżetowej. Budżety na lata 2022 i 2023 nie zostały jeszcze uchwalone. Skład Orzekający zauważa, że uchwała Rady Gminy Mysłakowice nr XXXII/219/21 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie emisji obligacji stanowi jedynie wyrażenie zamiaru emisji obligacji w przyszłości i nie może stanowić samoistnej podstawy do zaciągnięcia zobowiązania. Wobec powyższego Skład Orzekający stwierdza, że w dacie wydania niniejszej opinii brak jest podstaw do pozytywnego zaopiniowania możliwości wykupu przedmiotowych obligacji.

Ponadto dla prawidłowej oceny możliwości wykupu obligacji emitowanych w latach 2022 i 2023 szczególne znaczenie będzie miało wykonanie budżetu na 2021 rok, bowiem wykonane wielkości dochodów, w tym bieżących oraz wydatków, w tym bieżących przełożą się na wielkości wskaźników, określających dopuszczalne granice obciążenia kolejnych budżetów spłatą zadłużenia. Ustawodawca w art. 243 ust. 2 pkt 4 ufp nakazuje, że przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy (w tym przypadku dla roku poprzedzającego rok emisji obligacji tj. 2021), na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych - wartości wykonane za ten rok. Wydanie zatem na początku 2021 roku opinii dotyczącej możliwości wykupu przedmiotowych obligacji, kiedy brak jest ustawowo określonych danych do dokonania oceny prawidłowości planowanych wielkości budżetu na 2022 rok i lata kolejne, nie znajduje uzasadnienia.

Dodatkowo jak wynika z analizy wieloletniej prognozy finansowej w latach 2021 - 2029 założono wzrost nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) z kwoty 1.522.204,00 zł w 2021 roku do kwoty 5.388.000,00 zł w 2029 roku. W kolejnych latach objętych prognozą nadwyżka operacyjna utrzymywana jest na poziomie z 2029 roku. W latach 2021 - 2029 planuje się wzrostu dochodów średnio o 1% rocznie. Wydatki bieżące rosną w 2022 i 2023 roku o 1% natomiast w 2024 spadają w stosunku do 2023 roku o 2% i do końca okresu objętego prognozą utrzymują się na podobnym poziomie. W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej wskazano, że „poziom wydatków bieżących w latach 2022 - 2039 planuje się ustabilizować i utrzymać w reżimie zapewniającym nadwyżkę operacyjną budżetu na poziomie nie mniejszym niż 2 mln zł. Reżim wydatkowy wymuszony jest również spowodowanym zewnątrznie wzrostem wydatków bieżących związanych z wynagrodzeniami w oświacie, gospodarką odpadami oraz kosztami transportu zbiorowego. Planowana nadwyżka operacyjna budżetu w całym okresie

prognozy zapewnia spłatę zadłużenia gminy oraz realizację zadań inwestycyjnych. Wydatki bieżące w okresie prognozy przewiduje się na poziomie podobnym do wydatków z 2021 roku skorygowane o prognozowany wskaźnik inflacji oraz kwotę obsługi długu. Spadek incydentalny w 2024 roku spowodowany jest zmniejszeniem wydatków na wynagrodzenia związane z optymalizacją sieci szkół na terenie gminy Mysłakowice. Optymalizacja sieci szkół nastąpi po zakończeniu inwestycji związanej z budową nowej szkoły w Mysłakowicach". Zdaniem Składu Orzekającego osiągnięcie wzrostu poziomu nadwyżek operacyjnych w latach wykupu wnioskowanych obligacji, wobec braku zaprezentowania konkretnych działań służących ograniczeniu wydatków bieżących, a także wobec braku możliwości przewidzenia wymiernych skutków finansowych dla budżetu gminy w 2021 r. i w kolejnych latach budżetowych wynikających z rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, jest niepewne.

Skład Orzekający zauważa, że w przedsięwzięciach (w załączniku nr 2 do uchwały Rady Gminy Mysłakowice nr XXX/209/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Mysłakowice, ze zmianami na 24 lutego 2021 r.) ujęto zadanie pn. „Budowa szkoły w Mysłakowicach – wkład własny – Budowa budynku energooszczędnego”, co wskazuje, że limity wydatków nie obejmują realizacji całego zadania, a jedynie jego część. W objaśnieniach do prognozy brak jest informacji odnośnie pozostałych źródeł finansowania zadania, gwarantujących osiągnięcie celu określonego w uchwale o emisji obligacji. Ocena możliwości realizacji zadania, na finansowanie którego emitowane są obligacje, ma istotne znaczenie wobec faktu, że emisja przedmiotowych obligacji spowoduje wzrost długu gminy o 334% w stosunku do roku 2021.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający stwierdził, że działanie zmierzające do wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ufp, podjęte przez organ wykonawczy gminy Mysłakowice jest przedwczesne. Wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji planowanych do emisji w latach 2022 i 2023, zawierającej realną ocenę sytuacji finansowej gminy, w dacie podjęcia niniejszej uchwały nie znajduje bowiem uzasadnienia w przywołanych wyżej przepisach ustawy o finansach publicznych.

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
J. Stylska
mgr Joanna Stylska