

Uchwała nr IX/64/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 lipca 2022 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 8.000.000,00 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 i z 2021 r. poz. 1927) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Tomasz Miśkiewicz - przewodniczący, Aneta Kieljan - członek, Maciej Gardas - członek

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 8.000.000,00 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 1 czerwca 2022 r. (znak: FB.3040.1.2022, wpływ do Izby 06.06.2022 r.), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 8.000.000,00 zł (uzupełnionym pismem z dnia 04.07.2022 r., znak FB.3040.2.2022).

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

1. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XLVI/298/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042, ze zmianami,
2. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XLVI/299/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2022 rok, ze zmianami,
3. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LIII/340/22 z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
4. sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2021 i I kwartał 2022 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 lutego 2022 r. wydał opinie pozytywne z uwagami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale Rady Miejskiej w Ścinawie nr XLVI/298/21 z dnia 30 grudnia 2021 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042 i uchwale Rady Miejskiej w Ścinawie nr XLVI/299/21 z dnia 30 grudnia 2021 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2022 rok (uchwała nr IX/23/2022) oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale Rady Miejskiej w Ścinawie nr XLVI/299/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2022 rok (uchwała nr IX/22/2022).

Z uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LIII/340/22 z dnia 26 maja 2022 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 8.000 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 8.000.000,00 zł (słownie: osiem milionów złotych), zostaną wyemitowane w 2022 r. w 3 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej i planowany jest w latach 2032-2042. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2021 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 106.039.790,18 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi

109,85%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 57.257.411,17 zł, co stanowi 100,94% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 48.782.379,01 zł, co stanowi 122,54% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 3.863.194,38 zł (230,99% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 119.431.751,15 zł, co w stosunku do planu wynosi 95,37%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 47.043.947,95 zł, co stanowi 95,95% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 72.387.803,20 zł, co stanowi 94,99% planu. Deficyt budżetu wyniósł 13.391.960,97 zł, przy planowanej wielkości deficytu 28.701.362,51 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 10.213.463,22 zł, przy planowanej wielkości 7.694.635,53 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2021 r. wynosiło łącznie 65.252.188,61 zł (61,54% dochodów wykonanych), w tym wobec banków - 13.972.000,00 zł (obligacje PKO), wobec sektora finansów publicznych - 16.840.488,25 zł (pożyczki WFOŚiGW oraz NFOŚiGW), wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych - 34.405.457,99 zł (z tego kwotę 33.713.000,00 zł stanowiły łącznie zobowiązania z tytułu pożyczki i wyemitowanych obligacji a kwotę 692.457,99 zł zobowiązanie związane z wykupem wierzytelności) oraz z tytułu zobowiązań wymagalnych - 34.242,37 zł, które dotyczyły niezwróconych w terminie zabezpieczeń należytego wykonania umów.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za I kwartał 2021 roku wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 28.153.067,88 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 21,27%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 15.427.690,36 zł, co stanowi 33,20% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 12.725.377,52 zł, co stanowi 14,82% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 188.493,60 zł (48,58% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 27.331.344,12 zł, co w stosunku do planu wynosi 18,75%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 11.815.687,13 zł, co stanowi 28,42% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 15.515.656,99 zł, co stanowi 14,89% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 821.723,76 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 13.449.257,20 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 3.612.003,23 zł, przy planowanej wielkości 4.901.092,56 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 31 marca 2022 r. wynosiło 62.617.295,75 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 33.713.000,00 zł (z tego: 6.000.000,00 zł związane z zaciągniętą pożyczką oraz 27.713.000,00 zł związane z emisją obligacji).

W budżecie na rok 2022, po zmianach według stanu na dzień 22 czerwca 2022 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 135.492.308,07 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 49.313.808,25 zł i dochody majątkowe w kwocie 86.178.499,82 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 388.000,00 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 150.341.565,27 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 45.812.033,91 zł i wydatki majątkowe w kwocie 104.529.531,36 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 14.849.257,20 zł postanowiono pokryć przychodami z tytułu emisji obligacji, 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, przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków oraz wolnymi środkami. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 24.019.117,76 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 8.000.000,00 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 2.871.730,76 zł, wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 5.699.348,11 zł oraz wolnych środków w kwocie 7.448.038,33 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 9.169.860,00 zł na wykup innych papierów wartościowych, spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek oraz spłatę pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa (po zmianie Uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie Nr LIII/338/22 z dnia 26 maja 2022 r.) wynika, że na koniec 2022 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wyniesie 63.355.628,25 zł, co stanowi 46,76% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2023-2027 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 8.000.000,00 zł w 2023 roku, 2.900.000,00 zł w 2024 roku, 2.300.000,00 zł w 2025 roku, 1.700.000,00 zł w 2026 roku oraz 800.000,00 zł w 2027 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2023-2027 wyniesie: 69.189.768,25 zł w 2023 r.,

69.644.908,25 zł w 2024 r., 69.200.048,25 zł w 2025 r., 67.567.278,25 zł w 2026 r. oraz 64.984.508,25 zł w 2027 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów ogółem w latach 2023-2027, wyniesie odpowiednio: 96,59%, 160,73%, 154,30%, 145,57%, 135,40%. Od 2028 r. planowana kwota długu w stosunku do planowanych dochodów (123,29%) będzie stopniowo maleć, do całkowitej redukcji zadłużenia w 2042 r.

W latach 2018 - 2021 wykonane nadwyżki operacyjne wyniosły odpowiednio 5.049.287,82 zł, 3.459.748,33 zł, 1.768.564,94 zł i 10.213.463,22 zł. Natomiast prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2022 - 2025 stanowią w kolejności: 3.494.297,56 zł, 3.321.014,43 zł, 11.250,00 zł, 868.864,00 zł. W latach 2026 - 2042 nadwyżki operacyjne prognozowane są przy stałym wzroście na poziomie od ok. 1,7 mln zł w 2026 r. do około 10,0 mln zł w 2042 r.

Skład Orzekający zauważa również, że w latach 2022-2023, 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: 104.510.452,88 zł w 2022 r. i 34.130.468,91 zł w 2023 r., które stanowią odpowiednio: 69,52% i 44,06% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 85.768.898,12 zł w 2022 r. i 22.245.314,48 zł w 2023 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 2022 r. łączna kwota rozchodów budżetu (9.169.860,00 zł) przeznaczonych na spłatę długu wraz z wydatkami na obsługę długu (3.104.707,32 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (7.948.349,06 zł) stanowi 11,60% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 20,29%, 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 2023-2042, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu oraz po uwzględnieniu wykazanych do 2037 r. wyłączeń ustawowych, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Podkreślenia przy tym wymaga, że wysokość planowanych relacji jest odpowiednio konsekwencją przesunięcia i wydłużenia wykupu obligacji wcześniej wyemitowanych (uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 26 maja 2022 r. nr LIII/341/22 w sprawie zmiany uchwały nr LIV/199/12 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz zasad ich zbywania i wykupu oraz uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 26 maja 2022 r. nr LIII/342/22 w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/170/16 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 września 2016 r. w sprawie emisji obligacji).

Mając na uwadze 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 zobowiązań, 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.

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