

Uchwała nr V/96/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 listopada 2022 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez Gminę Żmigród obligacji o łącznej wartości nominalnej 15.000.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Żmigrodzie w uchwale nr 0007.XL.525.2022 z dnia 4 listopada 2022 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 2022 r. poz. 1668, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Zarzecka — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Żmigród obligacji o łącznej wartości nominalnej 15.000.000 zł, których zamiar i cel emisji oraz zasady wykupu określiła Rada Miejska w Żmigrodzie w uchwale nr 0007.XL.525.2022 z dnia 4 listopada 2022 r.

Uzasadnienie

Burmistrz Gminy Żmigród pismem znak Fin 3021.04.2022 z dnia 4 listopada 2022 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu emisji obligacji w kwocie 15.000.000 zł, przeznaczonej na pokrycie planowanego deficytu budżetu.

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

- uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXXII.407.2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia budżetu Gminy Żmigród na 2022 rok ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXXII.406.2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żmigród na lata 2022–2036, ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XL.525.2022 z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- sprawozdań z wykonania budżetu Gminy za lata 2020 i 2021 oraz III kw. 2022 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W 2021 r. Gmina Żmigród zrealizowała dochody w wysokości 93.996.680 zł, w tym dochody majątkowe 14.678.198 zł (odpowiednio 97,2% i 80,9% planowanych), i wykonała wydatki w wysokości 85.339.085 zł, w tym majątkowe 11.968.839 zł (odpowiednio 89,8% i 64,2% planowanych); w realizacji budżetu uzyskano dodatni wynik operacyjny w wysokości 5.947.235 zł (przy planowanym 2.237.985 zł), a rok budżetowy zamknięto nadwyżką w wysokości 8.657.595 zł (przy planowanej 1.715.418 zł). W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów ogółem o 22,5% i wzrost wydatków ogółem o 23,2%, przy blisko trzykrotnym wzroście dochodów i wydatków majątkowych, w tym w związku z realizacją projektów z udziałem środków UE oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Zadłużenie Gminy w roku budżetowym uległo obniżeniu o 2.464.657 zł i na koniec 2021 r. wyniosło 33.328.047 zł, co stanowiło 35,5% wykonanych dochodów.

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2022 (stan na dzień 15 listopada 2022 r.) określono dochody w wysokości 123.833.023 zł, w tym majątkowe 32.431.520 zł i wydatki w wysokości 142.921.092 zł, w tym majątkowe 50.325.608 zł; deficyt budżetu (w wysokości 19.088.069 zł) i przypadające do spłaty raty pożyczek oraz wykupu obligacji (łącznie w wysokości 2.666.432 zł) określono sfinansować przychodami pochodzącymi

z wnioskowanej emisji obligacji w wysokości 15.000.000 zł oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych, w łącznej wysokości 6.694.501 zł.

Z realizacji budżetu za III kw. 2022 r. Gmina uzyskała dochody w wysokości 74.092.055 zł, w tym majątkowe 11.168.168 zł (odpowiednio 58% i 23,6% planowanych) i dokonała wydatków na kwotę 79.604.671 zł, w tym majątkowych na kwotę 17.916.415 zł (odpowiednio 60,4% i 35,5% planowanych) oraz spłat zobowiązań dłużnych na kwotę 2.566.432 zł (96,3% wielkości planowanej), co łączyło się z zaciągnięciem kredytu na finansowanie przejściowego deficytu w wysokości 3.152.470 zł. Realizacja budżetu za ten okres zamknęła się deficytem w wysokości 5.512.617 zł (przy planowanym w wysokości 4.088.069 zł), w tym w związku z niskim stopniem realizacji dochodów ze sprzedaży majątku (3,3 mln zł tj. 16% planu w wysokości 20,6 mln zł).

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy na rok 2023 przedstawiono dochody w wysokości 128.929.226 zł (w tym majątkowe 44.094.152 zł) i wydatki w wysokości 126.661.386 zł (w tym majątkowe 44.529.756 zł), co wskazuje na zamiar uzyskania planowanej nadwyżki budżetu (2.267.840 zł) z przeznaczeniem na pokrycie przypadających do spłaty rat pożyczek oraz wykupu obligacji.

Planowana kwota długu (w wysokości 30.658.068 zł) oraz planowany deficyt budżetowy (w wysokości 326.680 zł) określone w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Żmigród na lata 2022–2036 oraz uchwale budżetowej na rok 2022 uzyskały opinie pozytywne z uwagami Składu Orzekającego Izby (uchwały nr V/4/2022 i nr V/3/2022 z dnia 20 stycznia 2022 r). W wyniku zwiększenia deficytu budżetu i źródeł jego pokrycia przychodami z wnioskowanej emisji obligacji (w kwocie 15.000.000 zł), dług uległ podwyższeniu do kwoty 45.050.000 zł, stanowiącej 36,9% planowanych dochodów. W kolejnych latach nie planuje się przychodów zwiększających dług, a możliwość spłaty zadłużenia mają zapewnić nadwyżki budżetu planowane w latach 2023–2036 w kwotach od 2,4 mln zł (2024) do 4,2 mln zł (2034) rocznie.

Planowane w 2022 r. spłaty rat pożyczek i wykupu obligacji (2.666.432 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (w kwocie 2.392.000 zł), przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń (100.000 zł) oraz zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę (7.400 zł) stanowią 9,16% planowanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, ustalonym zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wynoszącym 15,29% (z uwzględnieniem zmian przepisów wynikających z 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 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.).

W kolejnych latach objętych prognozą, w tym w latach wykupu obligacji stanowiących przedmiot wniosku (2028–2032), wskaźnik planowanych spłat obliczony na podstawie prognozowanych wielkości informuje, że w żadnym z lat nie zostanie przekroczona relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należy przy tym zauważyć, że w latach 2028 i 2029 relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu (9,28% i 7,74%) kształtuje się na poziomie zbliżonym do wartości dopuszczalnej (odpowiednio 10,22% i 9,88%).

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że na spełnienie ustawowych relacji istotny wpływ będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych. W latach 2023–2036 założono uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w wysokości od 2,7 mln zł do 8 mln zł rocznie, przy planowanym w 2022 r. deficycie operacyjnym w wysokości 1,2 mln zł i wykonanych w latach 2020 i 2021 nadwyżkach na poziomie odpowiednio 3,5 mln i 5,9 mln zł (w 2019 r. wykonano deficyt operacyjny 0,4 mln zł). Ponadto w 2022 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 5.606.266 zł (plan na III kw. 20,6 mln zł), a w 2023 r. zaplanowano w kwocie 8.647.401 zł (w przedłożonym projekcie WPF na lata 2023–2036 zaplanowano w kwocie 20,3 mln zł), przy wykonaniu w latach 2019–2021 odpowiednio 1,9 mln zł, 1,6 mln zł i 6,7 mln zł.

Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować niezachowanie przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową. W latach 2022 r. i 2023 należy w szczególności monitorować poziom wykonania planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. W przypadku braku ich realizacji nadwyżka operacyjna powinna być zrealizowana na poziomie umożliwiającym pokrycie ewentualnego ubytku w dochodach budżetu z tego tytułu.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wyraża pogląd, że spłata zobowiązania będącego przedmiotem opinii nie spowoduje przekroczenia przez Gminę Żmigród ustawowo określonych granic zaciągania i spłaty zobowiązań, o ile realizacja budżetu nie będzie odbiegać od wielkości przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2022–2036 (stan na dzień 15 listopada 2022 r.).

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 Pudło