

Uchwała nr IX/45/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 listopada 2024 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 12.000.000,00 zł, przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów

Na podstawie art. 13 pkt 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 i 1572), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Tomasz Miśkiewicz — przewodniczący,
- 2) Aneta Kieljan — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 12.000.000,00 zł, przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów

Uzasadnienie

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 10 października 2024 r. (znak: FB.3040.3.2024), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 12.000.000,00 zł. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 10 października 2024 r.

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

- 1) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXXI/485/24 z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2024-2042, ze zmianami,
- 2) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXXI/486/24 z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2024 rok, ze zmianami,
- 3) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXXIII/503/24 z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr VI/34/24 z dnia 3 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2023 i III kwartał 2024 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 marca 2024 r. wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale nr LXXXI/485/24 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 stycznia 2024 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2024-2042 oraz uchwale nr LXXXI/486/24 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 stycznia 2024 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2024 rok (uchwała nr IX/1/2024) oraz w dniu 4 czerwca 2024 r. opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta i Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale nr LXXXIII/502/24 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta i Gminy Ścinawa na rok 2024 (uchwała nr IX/26/2024).

Skład orzekający jednocześnie zwraca uwagę na długotrwałe utrzymywanie się dużego poziomu zadłużenia Gminy Ścinawa. Działania planistyczne ponadto wskazują na to, że spłata zaciąganych zobowiązań zwrotnych przesuwana jest w odległej perspektywie czasowej.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, po zmianach według stanu na dzień 3 października 2024 r., wynika, że na koniec 2024 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania wyniesie 84.537.690,50 zł, co stanowi 82,83% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w 2025 roku Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwocie 8.051.110,00 zł (w tym 5.306.250,00 zł na pokrycie deficytu budżetu). Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w roku 2025 wyniesie 89.843.940,50 zł (96,84% planowanych dochodów). Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964), stanowi w latach 2024-2025 odpowiednio: 136,09% i 166,49%. Skład Orzekający wskazuje, że przy prognozowanym przez Gminę Ścinawa poziomie zadłużenia, szczególne znaczenie ma zachowanie w latach 2024-2025 relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 i 1572) - dalej zwanej jako: „u.f.p.”. Stosownie bowiem do wymienionego art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, w latach 2024-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Analiza przewidywanej w latach 2025-2042 realizacji rozchodów budżetu z tytułu spłaty zobowiązań dłużnych wskazuje na ich rokroczną tendencję wzrostową, począwszy od 2025 r. (kwota 2.744.860 zł) do 2040 r. (kwota 6.225.000 zł); spłata w latach 2041-2042 planowana jest w wartościach odpowiednio 6.175.000 zł i 5.875.000 zł.

Z wniosku w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji oraz uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXXIII/503/24 z dnia 30 kwietnia 2024 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr VI/34/24 z dnia 3 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 12.000 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 12.000.000,00 zł (słownie: dwanaście milionów złotych), zostaną wyemitowane w 2024 roku w 4 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej i planowany jest w latach 2035 - 2042. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2023 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 127.920.629,00 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 107,88%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 58.421.975,64 zł, co stanowi 101,30% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 69.498.653,36 zł, co stanowi 114,10% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 817.239,58 zł (144,94% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 162.019.208,59 zł, co w stosunku do planu wynosi 98,24%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 51.684.644,27 zł, co stanowi 96,26% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 110.334.564,32 zł, co stanowi 99,19% planu. Deficyt budżetu wyniósł 34.098.579,59 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 46.346.712,35 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 6.737.331,37 zł, przy planowanej wielkości 3.977.213,95 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2023 r. wynosiło 93.543.291,41 zł (73,13% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 43.875.950,00 zł (z tego: 18.587.950,00 zł związane z zaciągnięciem pożyczki i 25.288.000,00 zł związane z emisją obligacji).

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za III kwartał 2024 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 59.713.104,36 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 58,74%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 45.150.293,93 zł, co stanowi 77,11% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 14.562.810,43 zł, co stanowi 33,79% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 240.941,65 zł (8,70% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 54.946.813,84 zł, co w stosunku do planu wynosi 53,42%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 45.338.413,31 zł, co stanowi 71,52% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 9.608.400,53 zł, co stanowi 24,35% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 4.766.290,52 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 1.202.375,92 zł. Powstał deficyt operacyjny w wysokości 188.119,38 zł, przy planowanym ujemnym wyniku bieżącym w wysokości 4.833.418,38 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 30 września 2024 r. wynosiło 76.891.158,64 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 24.788.000,00 zł.

W budżecie na rok 2024, po zmianach według stanu na dzień 4 listopada 2024 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 103.887.453,20 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 60.655.422,85 zł i dochody majątkowe w kwocie 43.232.030,35 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 106.595.841,49 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 67.275.582,46 zł i wydatki majątkowe w kwocie 39.320.259,03 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 2.708.388,29 zł postanowiono pokryć przychodami z wolnych środków. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 23.741.198,29 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 12.000.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 32.299,77 zł, z wolnych środków w kwocie 5.789.444,40 zł, 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 w kwocie 5.859.454,12 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 60.000,00 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 21.032.810,00 zł na wykup innych papierów wartościowych, spłatę pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz spłatę wcześniej zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów.

Skład Orzekający zauważa, że w 2024 roku, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkość budżetu. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwocie 39.170.341,21 zł, która stanowi 36,75% wydatków ogółem budżetu. W roku 2024 wiąże się to bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanej kwocie 40.321.230,35 zł. 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.

Wielkość planowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2025-2042 kształtuje się na poziomie od 6,2 mln do 12 mln, przy planowanym ujemnym wyniku bieżącym w roku 2024 w wysokości 6.635.557,43 zł, a po skorygowaniu o środki, o których mowa w art 217 ust. 2 u.f.p. - w wysokości 5.073.321,09 zł. Przy tym należy również zauważyć prognozowaną w okresie 2026-2036 dynamikę wzrostu dochodów i wydatków bieżących. W latach 2026-2029 założono wzrost dochodów bieżących odpowiednio o 1,30%, 2,46%, 2,75% i 2,56% w stosunku do roku poprzedniego, przy wzroście wydatków bieżących w tych latach w kolejności o 1,60%, 1,23%, 2,28% i 1,75%. W kolejnych latach 2030-2036 założono wzrost dochodów bieżących na poziomie od 2,06% (w 2031 r.) do 2,57% (w 2032 r.), przy wzroście wydatków bieżących na poziomie od 1,82% (w 2035 r.) do 1,96% (w 2031 r.). Skutkuje to znaczącym wzrostem nadwyżki operacyjnej we wskazanych latach.

W latach 2024-2026 zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia, z czego: w 2024 r. - 2.771.000,00 zł, w 2025 r. - 2.000.000,00 zł i w 2026 r. - 1.900.000,00 zł. Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, w latach 2024 - 2026 jest obciążone dużym ryzykiem. Pomimo realizacji dochodów ze sprzedaży majątku w 2021 r. w wysokości 3.863.194,38 zł, to dochody z tego tytułu w latach 2017-2020 i w latach 2022-2023 wyniosły odpowiednio: 186.497,29 zł, 163.291,91 zł, 374.655,33 zł, 122.051,87 zł, 547.572,60 zł i 817.239,58 zł, a według danych ewidencyjnych za III kw. 2024 r. (sprawozdanie Rb-NDS), wykonanie tych dochodów stanowi kwotę 240.941,65 zł (8,70% planu).

Planowana w 2024 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (21.032.810,00 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (5.715.738,43 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (z tytułu spłaty rat i wykupu 19.987.950,00 zł i z tytułu odsetek 1.203.887,43 zł) stanowi 11,04% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 20,97%, 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 2025-2042, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Podkreślenia wymaga jednak, że w latach 2024-2039, z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 zaplanowane zostały wyłączenia zobowiązań (rozchodów) oraz wydatków bieżących na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.

Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej zdecyduje realizacja planowanych wielkości budżetowych, a w szczególności wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami a wydatkami

bieżącymi), wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku oraz możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń w przewidywanej wysokości.

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

Tomasz Miśkiewicz