

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-41/2021

z dnia 4 października 2021

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Gminę Dobrzyniewo Duże obligacji o łącznej wartości nominalnej 7.460.000,00 zł emitowanych w 2021 roku z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 14 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

Małgorzata Sokół-Kreczko	- przewodnicząca
Paweł Gałko	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

opiniuje pozytywnie

możliwość wykupu przez Gminę Dobrzyniewo Duże obligacji o łącznej wartości nominalnej 7.460.000,00 zł emitowanych w 2021 roku w celu sfinansowania planowanego deficytu w związku z realizacją zadań inwestycyjnych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań wnosząc jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Dobrzyniewo Duże pismem z dnia 22 września 2021 r. wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji, które zostały zaplanowane do emisji na podstawie uchwały Nr XXXV/296/21 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Dobrzyniewo Duże oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień powołanej uchwały wynika, że Gmina Dobrzyniewo Duże zamierza wyemitować w seriach w roku 2021 obligacje o łącznej wartości nominalnej 7.460.000,00 zł, w łącznej liczbie 7.460 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (§§ 1 - 2 uchwały).

Obligacje zostaną wyemitowane w 2021 roku w następujących seriach:

- 1) seria A21 na kwotę 600.000,00 zł;
- 2) seria B21 na kwotę 500.000,00 zł;
- 3) seria C21 na kwotę 300.000,00 zł;
- 4) seria D21 na kwotę 800.000,00 zł;
- 5) seria E21 na kwotę 800.000,00 zł;
- 6) seria F21 na kwotę 1.000.000,00 zł;
- 7) seria G21 na kwotę 1.700.000,00 zł;
- 8) seria H21 na kwotę 1.760.000,00 zł.

Cena emisyjna jednej obligacji będzie równa wartości nominalnej, a wydatki związane z przeprowadzeniem emisji zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Dobrzyniewo Duże (§ 3 uchwały).

Wykup obligacji nastąpi w następujących terminach:

- 1) w 2023 roku wykupione zostaną obligacje serii A21;
- 2) w 2024 roku wykupione zostaną obligacje serii B21;
- 3) w 2025 roku wykupione zostaną obligacje serii C21;
- 4) w 2026 roku wykupione zostaną obligacje serii D21;
- 5) w 2027 roku wykupione zostaną obligacje serii E21;
- 6) w 2028 roku wykupione zostaną obligacje serii F21;
- 7) w 2029 roku wykupione zostaną obligacje serii G21;
- 8) w 2030 roku wykupione zostaną obligacje serii H21.

Obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej. Wydatki związane z wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Dobrzyniewo Duże, natomiast rozchody związane z wykupem obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów Gminy. Ponadto w § 7 powołanej uchwały Wójt Gminy został upoważniony m.in. do dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji.

Z uchwały budżetowej Gminy Dobrzyniewo Duże na 2021 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmian w budżecie na rok 2021 dokonanych uchwałą Nr XXXV/298/21 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 31 sierpnia 2021 r. oraz zarządzeniem Nr 203/21 Wójta Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 7 września 2021 r.) wynika, że na 2021 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 8.628.560 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w kwocie 64.103.393 zł (z tego dochody bieżące 54.200.310 zł, dochody majątkowe 9.903.083 zł), a wydatkami w łącznej kwocie 72.731.953 zł (z tego wydatki bieżące 53.001.844 zł, wydatki majątkowe 19.730.109 zł). Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 10.197.560 zł (przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych - § 931 – 7.460.000,00 oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy - § 950 – 2.737.560,00), zaś kwota rozchodów wynosi 1.569.000 zł (spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów - § 992).

Z postanowień uchwały budżetowej po zmianach wynika, iż planowany deficyt w wysokości 8.628.560,00 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z:

- emisji papierów wartościowych w wysokości 5.891.000 zł,
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 2.737.560 zł, w tym 2.273.730 zł – Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Powyższe źródła finansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1 oraz 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz.305 ze zm.), dalej u. f.p.

W regulacjach zawartych w § 8 uchwały Nr XXIX /234/20 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Dobrzyniewo Duże na 2021 rok Rada Gminy ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2021 roku, w tym na:

- sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu (§ 8 ust. 1 pkt 1) – w kwocie 2.000.000 zł;
- sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (§ 8 ust. 1 pkt 2) – w kwocie 4.619.900 zł
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (§ 8 ust. 1 pkt 3) – w kwocie 1.569.000 zł.

Na mocy § 11 pkt tejże uchwały Rada Gminy upoważniła Wójta Gminy Dobrzyniewo Duże do zaciągania tych zobowiązań.

Uchwałą Nr XXXV/298/21 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Dobrzyniewo Duże na rok 2021 dokonano zmiany zapisu § 8 i dostosowano limity zobowiązań do planowanych działań. Rada Gminy ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2021 roku, w tym na:

- sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu (§ 8 ust. 1 pkt 1) – w kwocie 2.000.000 zł;
- sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (§ 8 ust. 1 pkt 2) – w kwocie 5.891.000 zł;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (§ 8 ust. 1 pkt 3) – w kwocie 1.569.000 zł.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2021 rok należy wskazać, iż planując emisję obligacji będącą przedmiotem niniejszej opinii Wójt działał w granicach upoważnienia organu stanowiącego. Ponadto zaciągnięcie tego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Dobrzyniewo Duże, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w uchwale Nr XXIX/233/20 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z

dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dobrzyniewo na lata 2021 – 2029, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmian dokonanych uchwałą Nr XXXV/297/21 Rady Gminy Dobrzyniewo Duże z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dobrzyniewo Duże na lata 2021-2029). Przywołaną uchwałą zmieniono horyzont czasowy Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dobrzyniewo Duże do roku 2030 (§ 1 pkt 2).

Rada Gminy Dobrzyniewo Duże zamierza spłacać zaciągnięty w latach wcześniejszych oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2030 (kolumna 5.1 tabeli WPF), przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest w 2021 roku na kwotę 7.460.000,00 zł oraz w 2022 roku na kwotę 3.460.000,00 zł (kolumna 4.1 tabeli WPF).

Według założeń obowiązującej WPF Gmina zamierza osiągać w latach 2023 – 2030 dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Odnosnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano w latach 2023 - 2030 jako jedyne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje, że założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych (kolumny 1, 1.1, 1.2, 2, 2.1, 2.2 tabeli WPF).

W szczególności w okresie wykupu obligacji będących przedmiotem opinii, tj. lata 2023 - 2030 wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu planowanego do zaciągnięcia. Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający uznaje za możliwe występowanie nadwyżek budżetowych służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Najwyższa wartość długu publicznego, tj. 16.383.960 zł ma wystąpić na koniec 2022 roku, co stanowi 28,13% planowanych dochodów ogółem (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów bieżących wyniesie 30,24%). W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kolumna 6 tabeli WPF). W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kolumna 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie, na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 2.848.100 zł.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2018-2020), wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) i art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2021 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 5,12% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o faktyczne wykonanie 2020 r. stanowiącym 17,26%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 1,09% (rok 2025) do 7,26% (rok 2022).

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągania w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

Dane sprawozdawczości budżetowej z poprzednich lat (2014 - 2020) wskazują, że w każdym roku Gmina Dobrzyniewo Duże osiągała dodatnie salda operacyjne – były one realizowane odpowiednio: rok 2014 – 2.753.203,19 zł; rok 2015 – 4.226.386,16 zł; rok 2016 – 4.893.757,58 zł; rok 2017 – 3.845.662,38 zł; rok 2018 – 6.386.746,55 zł; rok 2019 – 5.767.116,35 zł; rok 2020 – 4.720.449,07 zł. Projekcja sald operacyjnych w obowiązującej WPF (kolumna 7.1 tabeli WPF) kształtuje się na poziomie od 1.198.466 zł w roku 2021 do 3.329.283 zł w roku 2030.

Zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, wysoki prognozowany stan

zobowiązań dłużnych zaciąganych w związku z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi oraz spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań (na koniec 2021 roku w wysokości 14.324.940 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2030 roku, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Gminę Dobrzyniewo Duże założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy gminy Dobrzyniewo Duże konsekwentnej i rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych lat budżetowych.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że Gmina Dobrzyniewo Duże zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Małgorzata Sokół-Kreczko

