

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-36/2021

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 2 września 2021 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez gminę Kulesze Kościelne obligacji o łącznej wartości nominalnej 4 030 000 zł emitowanych w latach 2021 - 2023 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego w tych latach deficytu budżetowego

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 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:

Marlena Stachurska-Janczyło - przewodnicząca
Marcin Tyniewicki - członek
Paweł Galko - członek

opiniuje pozytywnie

możliwość wykupu przez gminę Kulesze Kościelne obligacji o łącznej wartości nominalnej 4 030 000 zł emitowanych w latach 2021-2023 w celu sfinansowania planowanego w tych latach deficytu budżetu.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Kulesze Kościelne pismem Nr FN-3060.2.2021 z dnia 20 sierpnia 2021 r. wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji zaplanowanych do emisji na podstawie uchwały Nr XXII/129/2021 Rady Gminy Kulesze Kościelne z dnia 19 sierpnia 2021 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że gmina Kulesze Kościelne zamierza wyemitować w seriach w latach 2021, 2022 i 2023 obligacje o łącznej wartości nominalnej 4 030 000 zł celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu w tych latach. Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach:

- 1) seria A21: 730 obligacji o wartości 730 000 zł,
- 2) seria B21: 800 obligacji o wartości 800 000 zł,

- 3) seria C21: 800 obligacji o wartości 800 000 zł,
- 4) seria A22: 1 000 obligacji o wartości 1 000 000 zł,
- 5) seria A23: 700 obligacji o wartości 700 000 zł.

Emisja obligacji serii A21, B21 i C21 zostanie przeprowadzona w 2021 roku. Emisja obligacji serii A22 zostanie przeprowadzona w 2022 roku, a serii A23 – w roku 2023. Wykup obligacji serii A21, B21 i C21 nastąpi w latach 2024 – 2026. Obligacje serii A22 zostaną wykupione w części w roku 2027 (z każdej obligacji serii A22 zostanie wykupione 800 zł), a w części w 2028 roku (z każdej obligacji serii A22 zostanie wykupione 200 zł). W roku 2028 zostaną też wykupione obligacje serii A23. Wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji, a także wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych gminy w latach 2021-2028.

Zapisami powoływanej uchwały (§ 6) upoważniono Wójta do zawarcia umów z podmiotem, któremu zostaną powierzone czynności związane z organizacją emisji obligacji, wykonywaniem funkcji agenta emisji oraz agenta płatniczego lub alternatywnego rozwiązania w odniesieniu do obligacji, jak również do zawarcia ewentualnych innych umów pozostających w związku z emisją obligacji, dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji, wypełnienia świadczeń wynikających z obligacji oraz do podjęcia decyzji o wprowadzeniu obligacji do zorganizowanego systemu obrotu lub certyfikacji instrumentów finansowych.

Z uchwały budżetowej gminy Kulesze Kościelne na 2021 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii wynika, że na 2021 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 3 722 632,89 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 17 329 865,85 zł (z tego dochody bieżące 16 538 602,12 zł, dochody majątkowe 791 263,73 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 21 052 498,74 zł (z tego wydatki bieżące 15 537 347,74 zł, wydatki majątkowe 5 515 151 zł). Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 3 722 632,89 zł. Rozchodów na rok 2021 nie zaplanowano.

Jak wynika z postanowień uchwały budżetowej po zmianach, planowany deficyt w wysokości 3 722 632,89 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z:

- wpływów ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę w kwocie 2 330 000 zł,
- zaciąganych pożyczek (na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej) w kwocie 1 128 606 zł,
- nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w kwocie 264 026,89 zł (w tym 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 wysokości 5 552,01 zł oraz wynikających z rozliczenia środków publicznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 122 207,19 zł i nadwyżki z lat ubiegłych w wysokości 136 267,69 zł).

Analiza sprawozdań finansowych, w tym bilansu z wykonania budżetu gminy sporządzonego na dzień 31 grudnia 2020 roku wskazuje, że przychody wewnętrzne w łącznej wysokości 264 026,89 zł są możliwe do zaangażowania w budżecie 2021 roku.

Z zawartych w wieloletniej prognozie finansowej wartości (uchwała Nr XXII/128/2021 Rady Gminy Kulesze Kościelne z dnia 19 sierpnia 2021 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kulesze Kościelne na lata 2021-2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2021-2028) oraz dodatkowych wyjaśnień do przedmiotowej uchwały wynika, że gmina prognozuje w roku 2022 deficyt budżetowy w wysokości 1 915 731 zł (po uwzględnieniu przeznaczenia części dochodów budżetowych, czyli 1 128 606 zł na spłatę pożyczki na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu UE) i planuje pokryć go przychodami pochodzącymi z emisji papierów wartościowych oraz planowaną do pozyskania pożyczką na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 915 731,00 zł (której spłata nastąpi w 2023 roku). W roku 2023 deficyt (po przeznaczeniu części dochodów budżetowych) wyniesie 915 731 zł.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 3, 5 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.), dalej u.f.p.

Postanowieniami § 5 uchwały Nr XXII/127/2021 Rady Gminy Kulesze Kościelne z dnia 19 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Kulesze Kościelne na rok 2021 Rada Gminy ustaliła limity zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 3 458 606 zł (w tym na sfinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 1 128 606 zł). Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2021 rok i postanowienia uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej należy wskazać, iż planując emisję obligacji będącej przedmiotem niniejszej opinii Wójt Gminy Kulesze Kościelne działał w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Gmina Kulesze Kościelne na dzień 31 grudnia 2020 r. nie posiadała zadłużenia, natomiast planowany do zaciągnięcia dług zamierza spłacać do końca roku 2028, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest w latach 2021 – 2023 na łączną kwotę 6 074 337 zł, z tego: emisja obligacji w kwocie 4 030 000 zł (projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Gminy z dnia 19 sierpnia 2021 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu) oraz pożyczka na wyprzedzające finansowanie w wysokości 1 128 606 zł (2022 rok) i 915 731 zł (rok 2023).

Według założeń obowiązującej WPF gmina od roku 2024 do 2028 zamierza osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu. Ponadto we wszystkich latach objętych wieloletnią prognozą finansową projektowane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 u.f.p, a także istotne z punktu widzenia ustalania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. W budżecie 2021

roku wynik z działalności bieżącej gminy wynosi 1 001 254,38 zł (w latach 2022–2028 kształtuje się w przedziale od 1 384 704 zł do 1 857 200 zł).

Najwyższa wartość długu publicznego, tj. 4 245 731 zł ma wystąpić w roku 2022, co stanowi 24,54% planowanych dochodów ogółem w roku 2022. W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany. W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 699 364 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) z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych (art. 243 ust. 3 u.f.p.) wykazanych w roku 2022 na kwotę 1 128 606 zł i 915 731 zł w roku 2023.

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

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na istotne zagrożenia, jakie dla stabilności gospodarki finansowej gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID19, stosunkowo wysoki prognozowany stan zaciąganych zobowiązań dłużnych, spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2028 roku. W celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągle, wnikliwe monitorowanie przez gminę Kulesze Kościelne założeń określonych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy gminy Kulesze Kościelne konsekwentnej i rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie następnych lat budżetowych.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że gmina Kulesze Kościelne zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników

splat 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.

Zaznacza się, iż uchwała Nr IV-00313-29/21 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 6 sierpnia 2021 r. w części dotyczącej opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 2 330 000,00 zł staje się bezprzedmiotowa.

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

Marlena Stachurska-Janczyło

