

Uchwała Nr V/150/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 14 sierpnia 2023 roku

**w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji emitowanych
przez Gminę Burzenin**

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Krzysztof Kozik - przewodniczący
2. Anna Adamczewska - członek
3. Iwona Kopczyńska - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 9.700.000,00 zł (słownie złotych: dziewięć milionów siedemset tysięcy złotych) emitowanych przez Gminę Burzenin w 2023 roku, z terminem wykupu w latach 2023-2039, pod warunkiem realizacji przez Gminę założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej.

Uzasadnienie

W dniu 11 lipca 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Gminy Burzenin z dnia 11 lipca 2023 roku, o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu przez Gminę Burzenin obligacji w wysokości 9.700.000,00 zł przeznaczonych w 2023 roku na pokrycie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, zgodnie z uchwałą nr LX/440/2023 Rady Gminy Burzenin z dnia 27 czerwca 2023 roku.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą:

- uchwały nr XIII/391/2022 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Burzenin na 2023 rok, w szczególności w zakresie limitu zobowiązań z tytułu emitowanych obligacji, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,
- uchwały nr XIII/390/2022 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Burzenin, a także prognozy kwoty

długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,

- uchwały nr LX/440/2023 Rady Gminy Burzenin z dnia 27 czerwca 2023 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Uchwałą nr LX/440/2023 z dnia 27 czerwca 2023 roku Rada Gminy Burzenin postanowiła wyemitować 9.700 (słownie: dziewięć tysięcy siedemset) obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł (słownie: jeden tysiąc złotych zero groszy) każda. Uchwalono, że obligacje zostaną wyemitowane w 2023 roku w następujących seriach: A23 o wartości 2.500.000,00 zł, B23 o wartości 1.400.000,00 zł, C23 o wartości 1.400.000,00 zł, D23 o wartości 1.400.000,00 zł, E23 o wartości 1.500.000,00 zł i F23 o wartości 1.500.000,00 zł każda. Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W uchwale wskazano, że środki uzyskane z emisji obligacji w 2023 roku zostaną przeznaczone na pokrycie planowanego deficytu budżetu w wysokości 6.036.530,40 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych w wysokości 3.663.469,60 zł. Nadto postanowiono, że emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. Obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. W treści uchwały wskazano, że wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji, wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów budżetu Gminy Burzenin w latach 2023-2039. Z uchwały wynika ponadto, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy. Oprocentowanie wypłacone zostanie w następnym dniu po upływie okresu odsetkowego, z tym, że jeżeli termin wypłaty oprocentowania przypadnie na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, wypłata oprocentowania nastąpi w najbliższym dniu roboczym, przypadającym po tym dniu. Obligacje zostaną wykupione w następujących terminach: z każdej obligacji serii A23 w 2030 r. zostanie wykupione 200 zł, wartość wykupu wyniesie 500.000 zł (2.500 szt. obligacji x 200 zł), z każdej obligacji serii A23 w 2031 r. zostanie wykupione 200 zł, wartość wykupu wyniesie 500.000 zł (2.500 szt. obligacji x 200 zł), z każdej obligacji serii A23 w 2032 r. zostanie wykupione 200 zł, wartość wykupu wyniesie 500.000 zł (2.500 szt. obligacji x 200 zł), z każdej obligacji serii A23 w 2033 r. zostanie wykupione 200 zł, wartość wykupu wyniesie 500.000 zł (2.500 szt. obligacji x 200 zł), z każdej obligacji serii A23 w 2034 r. zostanie wykupione 200 zł, wartość wykupu wyniesie 500.000 zł (2.500 szt. obligacji x 200 zł), w 2035 roku zostaną wykupione obligacje serii B23, w 2036 roku zostaną wykupione obligacje serii C23, w 2037 roku zostaną wykupione obligacje serii D23, w 2038 roku zostaną wykupione obligacje serii E23, w 2039 roku zostaną wykupione obligacje serii F23. Obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej. Dopuszczono również możliwość wykupu przez Gminę Burzenin obligacji przed terminem wykupu w celu umorzenia.

Działaniem swym Rada Gminy Burzenin wypełniła dyspozycję normy zawartej w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, bowiem łączna wartość nominalna emitowanych obligacji mieści się w ustalonym przez Radę Gminy Burzenin limicie zobowiązań z tytułu emisji obligacji na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz na sfinansowanie rozchodów z tytułu wcześniej zaciągniętych pożyczek, kredytów i obligacji.

Z uchwały budżetowej Gminy Burzenin na 2023 rok, po dokonanych zmianach, uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Burzenin oraz z uchwały w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu Gminy Burzenin wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 9.700.000,00 zł przeznaczone zostaną na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2023 roku oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Według uchwały budżetowej Gminy Burzenin po zmianach, planowany deficyt budżetu na 2023 rok ustalony został w kwocie 11.079.171,05 zł i źródłem jego finansowania będą przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w wysokości 6.036.530,40 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku budżetu, wynikających z rozliczania dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 228.381,15 zł, przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 2.450.660,43 zł oraz przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych w wysokości 2.363.599,07 zł. Pozostałe przychody z tytułu emisji obligacji w wysokości 3.663.469,60 zł zostaną przeznaczone na sfinansowanie przypadających do spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zgodnie z uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Burzenin przypadające w 2023 r. rozchody budżetu zostały ustalone w wysokości 3.663.469,60 zł i wskazano, że finansowane będzie przychodami z tytułu emisji obligacji.

Jak wynika z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Burzenin, dług Gminy na koniec 2023 roku, wynosić będzie 17.185.856,91 zł, a zatem kształtować się będzie na poziomie 47,60% planowanych dochodów budżetu ogółem.

Z prognozy Gminy Burzenin *(ze zmianami dokonanyymi do dnia 26 lipca 2023 roku)* wynika, że w latach 2023-2039, zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W latach 2024-2039 dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że uchwała budżetowa Gminy Burzenin na 2023 rok wykazuje tzw. deficyt operacyjny (planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących) w wysokości – 422.654,05 zł. Zdaniem Składu Orzekającego należy podkreślić, że wprawdzie przepisy dopuszczają możliwość

planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce takie działanie jest niekorzystne dla jednostki i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Ponadto zdolność do wypracowania nadwyżek oraz ich wielkość decydują o możliwościach finansowych Gminy, w tym m.in. w zakresie dotyczącym realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Skład Orzekający ponadto zauważa, że Gmina zakłada znaczny wzrost nadwyżek operacyjnych – już w roku 2024 Gmina zamierza osiągnąć nadwyżkę operacyjną w kwocie 4.193.956,90 zł, a w ostatnim roku prognozy nadwyżkę w kwocie 7.191.200,00 zł. Dodatkowo uwzględniając dane historyczne należy podkreślić, że Gmina Burzenin w ostatnich 7 latach nie wypracowywała nadwyżki wyższej niż kwota 2.643.222,82 zł. Wskazać przy tym należy, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, jak również jej wysokość, stanowi podstawowy element oceny możliwości spłaty zadłużenia Gminy.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu. Przy założeniu realizacji wielkości uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej, w tym prognozie kwoty długu, Gmina Burzenin wykazała, że w latach 2024-2039 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający zwraca uwagę, że wskaźnik ten nie jest spełniony w 2023 r. – relacja poziomu obciążenia budżetu spłatą długu do wskaźnika dopuszczalnego przedstawia się następująco: 17,15%/10,39%. Zgodnie z art. 7 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) relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Ponadto w latach 2023–2025 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 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Relacje z art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw wykazane przez Gminę Burzenin w latach 2023-2025 kształtują się w następujący sposób – 68,52% w roku 2023, 63,73% w roku 2024 i 61,41% w roku 2025. Zdaniem Składu Orzekającego, na dzień wydania niniejszej opinii, niespełnienie przez Gminę Burzenin relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie zagraża realizacji jej zadań publicznych w bieżącym roku budżetowym i latach następnych.

Uwzględniając jednakże planowany deficyt operacyjny w roku 2023 oraz zakładane znaczne wzrosty nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach budżetowych w ocenie Składu Orzekającego możliwość spłaty zadłużenia przez Gminę obarczona jest ryzykiem. Skład Orzekający podkreśla, że wskaźniki obciążenia budżetu spłatą długu i dopuszczalnego poziomu długu ustalone zostały pod warunkiem pełnej realizacji przez Gminy Burzenin dochodów, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

Stosownie do ustaleń zawartych powyżej Skład Orzekający postanowił wydać opinię, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik