

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-34/2021

z dnia 13 września 2021 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Gminę Stawiski obligacji o łącznej wartości nominalnej 18.500.000 zł, emitowanych w latach 2021-2023 w celu sfinansowania deficytów budżetowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

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 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (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:

Paweł Gałko	- przewodniczący
Katarzyna Gawrońska	- członek
Marcin Tyniewicki	- członek

opiniuje

możliwość wykupu przez Gminę Stawiski obligacji o łącznej wartości nominalnej 18.500.000 zł, emitowanych w latach 2021-2023 w celu sfinansowania deficytów budżetowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, wnosząc zastrzeżenia zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Burmistrz Stawisk pismem Nr RF.3060.1.2021 z dnia 16 sierpnia 2021 r. (data wpływu do RIO: 16.08.2021 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/195/21 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przywołanej uchwały Nr XXXV/195/21 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 23 lipca 2021 r. wynika, że Gmina Stawiski zamierza wyemitować w seriach w latach 2021-2023 obligacje o łącznej wartości nominalnej 18.500.000 zł celem pozyskania środków pieniężnych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji oraz finansowanie planowanego deficytu budżetu w tych latach (§2 uchwały). W 2021 roku ma być przeprowadzona emisja obligacji serii A21 – B21 o łącznej wartości 6.800.000 zł, w 2022 roku serii A22 – E22 o łącznej wartości 8.700.000 zł, w 2023 roku serii A23 – C23 o łącznej wartości 3.000.000 zł; wykup obligacji według wartości nominalnej, finansowany z dochodów własnych

budżetu Gminy, ma następować w latach 2025-2036 (§3 oraz §4 uchwały). W §6 tej uchwały Burmistrz Stawisk został upoważniony przez Radę m.in. do dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji.

Z uchwały budżetowej Gminy Stawiski na 2021 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmiany dokonanej uchwałą Nr XXXVI/208/21 Rady Miejskiej z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2021 r.) wynika, że na 2021 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 14.855.824 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 37.820.995 zł (z tego dochody bieżące 30.576.066 zł, dochody majątkowe 7.244.929 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 52.676.819 zł (z tego wydatki bieżące 30.920.528 zł, wydatki majątkowe 21.756.291 zł). Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 16.279.353 zł (przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji w kwocie 6.800.000 zł (w tym na planowany deficyt: 5.376.471 zł), przychody z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 w kwocie 1.945.124 zł, przychody 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 166.560 zł, nadwyżka z lat ubiegłych, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych w kwocie 874.141 zł oraz wolne środki w kwocie 6.493.528 zł), zaś kwota rozchodów wynosi 1.423.529 zł, w tym spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów – 593.529 zł oraz wykup obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych – 830.000 zł.

Analiza bilansu z wykonania budżetu Gminy Stawiski sporządzonego na dzień 31 grudnia 2020 r. wskazuje, iż kwota przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 9.479.353 zł będzie możliwa do zaangażowania w budżecie roku 2021.

W postanowieniach zawartych w §1 ust. 4 uchwały Nr XXXVI/208/21 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2021 r. Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2021 roku, w tym w kwocie 5.376.471 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (§1 ust. 4 pkt 2) oraz w kwocie 1.423.529 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i emisji papierów wartościowych (§1 ust. 4 pkt 3), zaś na mocy §12 pkt 1 uchwały Nr XXXI/166/21 z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stawiski na 2021 r. upoważniła Burmistrza Stawisk do zaciągania tych zobowiązań.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Stawiski, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu na dzień wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr XXXVI/207/21 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021 - 2036. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2021 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Według obowiązującej uchwały w sprawie WPF w latach 2022 - 2023 mają wystąpić budżety deficytowe, w tym w roku 2022 deficyt budżetowy w kwocie 7.750.000 zł, w roku 2023 deficyt budżetowy w kwocie 2.180.000 zł. Przyjęte w tym okresie prognozy wielkości deficytów budżetowych mają być w całości sfinansowane z przychodów zwrotnych z tytułu emisji obligacji.

Ponadto założono, iż w okresie 2022 - 2023 kwota rozchodów tytułem spłaty zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji w latach wcześniejszych będzie wynosić odpowiednio: rok 2022 – kwota 950.000 zł; rok 2023 – kwota 820.000 zł (kol. 3, 4, 4.1, 4.1.1, 5, 5.1 załącznika Nr 1 do uchwały - dalej tabela WPF).

Z przedstawionej konstrukcji budżetu na 2021 rok oraz prognoz budżetów na lata 2022 - 2023 wynika, że zaplanowana przez Gminę emisja obligacji komunalnych w seriach w okresie trzech lat 2021 – 2023 odpowiada zakładanym w tych latach deficytom budżetowym z uwzględnieniem ustanowionych źródeł ich pokrycia oraz wysokością rozchodów tytułem spłat rat kredytów oraz wykupu obligacji zaciągniętych/wyemitowanych w latach wcześniejszych. Pozostaje to w zgodzie z przepisem art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Ponadto Burmistrz Stawisk posiada upoważnienie Rady Miejskiej do przygotowania i przeprowadzenia emisji obligacji, zaś w odniesieniu do 2021 roku kwota emisji mieści się w ustalonym w uchwale budżetowej na ten rok limicie zobowiązań dłużnych, co jest zgodne z art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dalej u.f.p.

Rada Miejska w Stawiskach zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług w latach 2021-2036 (kol. 5, 5.1 tabeli WPF), przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest w 2021 roku w kwocie 6.800.000 zł, w 2022 roku w kwocie 8.700.000 zł i w 2023 roku w kwocie 3.000.000 zł (kol. 4, 4.1 tabeli WPF; projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu).

Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego począwszy od roku 2024 mają być nadwyżki budżetowe (kol. 3, 3.1, 5, 5.1 tabeli WPF).

Odnośnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano od 2024 roku 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 (kol. 1, 1.2, 2, 2.2 tabeli WPF). W szczególności w okresie wykupu obligacji, tj. lata 2025 - 2036 wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego oraz 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. 23.432.527 zł (w tym dług spłacany wydatkami w wysokości 1.632.527 zł) ma wystąpić na koniec 2023 roku, co stanowi 77,51% planowanych dochodów ogółem. W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). **Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 6.926.497 zł.**

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2018-2020), wynika, że w okresie

spląty długu formalnie zostaną zachowane 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 spląt zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spląt zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2021 wskaźnik spląty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 8,47% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie 2020 r. stanowiącym 15,67%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 3,87% (lata 2030 i 2032) do 10,72% (rok 2023).

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spląt – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku (pomijając rok budżetowy 2021) 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 Stawiski osiągała dodatnie salda operacyjne – były one realizowane odpowiednio: rok 2014 – 992.883,10 zł; rok 2015 – 1.365.589,70 zł; rok 2016 – 2.205.359,10 zł; rok 2017 – 1.894.680,32 zł; rok 2018 – 2.226.629,66 zł; rok 2019 – 2.148.307,11 zł; rok 2020 – 5.388.987,49 zł.

Projekcja sald operacyjnych w obowiązującej WPF (kol. 7.1) kształtuje się na następującym poziomie:

- rok 2021: założono niedobór operacyjny w wysokości (-)344.462 zł. Na ujemną wielkość salda operacyjnego w roku bieżącym ma wpływ przede wszystkim realizacja projektów bieżących, współfinansowanych ze środków unijnych, na które Gmina otrzymała zaliczkowo środki w roku 2020 (kwota 1.945.124 zł ujęta w planie przychodów);
- lata 2022 – 2036 założono wykonanie nadwyżek operacyjnych, w tym:
 - rok 2022: kwota 4.980.333 zł. Powyższą wielkość determinuje przede wszystkim założenie uzyskania przez Gminę zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) w wysokości 2.365.671 zł (wpływ incydentalny), w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa i przebudowa wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków w Stawiskach” (wartość brutto zadania: 12.260.237 zł);
 - lata 2023 – 2036: kwoty od 2.050.090 zł (rok 2025) do 3.376.000 zł (rok 2036). Wielkość ta, poczynając od roku 2025, cechuje się zbliżonym wzrostem rokrocznie na poziomie od 12.367 zł do 164.500 zł (średnia arytmetyczna przyrostu w tym okresie wynosi około 120.537 zł). Rokroczny wzrost nadwyżki operacyjnej w przyjętym okresie WPF warunkowany jest między innymi spadkiem rok do roku kosztów obsługi zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia długu. Założono, iż wielkość ta po roku 2025 będzie się systematycznie zmniejszać (średnioroczny spadek wydatków na obsługę długu wynosi 58.509 zł). Ponadto zgodnie z danymi zawartymi w obowiązującej WPF w latach prognozy

2028 – 2036 założono, iż dochody bieżące rok do roku będą rosły w tempie wzrostu wydatków bieżących, pomniejszonych o koszty obsługi zadłużenia. Przyjęto, iż roczny wzrost tych wielkości będzie kształtował się na poziomie około 2,76% - 2,79%.

Zdaniem Składu Orzekającego prognozy podstawowych wielkości, ujęte w tabeli WPF, w tym dochodów bieżących, wydatków bieżących, mają swoje uzasadnienie w Objasnieniach do uchwały WPF (załącznik Nr 3 do uchwały Nr XXXV/193/2021 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021 - 2036. Z formalnego punktu widzenia spełniony jest zatem wymóg realistyczności, o którym stanowi art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zastrzega się jednak, iż stopień realizacji poszczególnych wielkości w tak długim okresie (16-letni czas prognozowania), a więc ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych kwot, jest mocno ograniczona i obarczona bardzo dużym ryzykiem błędu w odniesieniu do szacowanych wartości ważnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu.

Podsumowując, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, bardzo wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych zaciąganych w związku z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi oraz spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań (na koniec 2023 roku sięgający 77,51% planowanych dochodów, przyrost długu w stosunku do stanu na dzień 31.12.2020 r. o około 168%), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2036 roku, Skład Orzekający zastrzega, 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 ciągle, wnikliwe monitorowanie przez Gminę założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Zastrzec należy, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Stawiski konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych szesnastu lat budżetowych. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), a nawet wydłużenia okresu spłaty opiniowanego długu.

Skład Orzekający wydając opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że Gmina Stawiski 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. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko