

UCHWAŁA Nr II-00313-65/20

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 18 września 2020 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Gminę Goniądz obligacji o łącznej wartości nominalnej 5.000.000 zł, emitowanych w latach 2020-2021 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 2019 r. poz. 869, 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 Galko - przewodniczący
Ewa Czołpińska - członek
Małgorzata Sokół-Kreczko - członek

opiniuje

możliwość wykupu przez Gminę Goniądz obligacji o łącznej wartości nominalnej 5.000.000 zł, emitowanych w latach 2020-2021 w celu sfinansowania deficytów budżetowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, **wnosząc zastrzeżenia zawarte w poniższym uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Burmistrz Goniądza pismem z dnia 28 sierpnia 2020 r. (data wpływu do RIO: 31.08.2020 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 XXIII/134/20 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przywołanej uchwały Nr XXIII/134/20 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 27 sierpnia 2020 r. wynika, że Gmina Goniądz zamierza wyemitować w seriach w latach 2020-2021 obligacje o łącznej wartości nominalnej 5.000.000 zł celem pozyskania środków pieniężnych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz finansowanie planowanego deficytu budżetu w tych latach (§2 uchwały). W 2020 roku ma być przeprowadzona emisja obligacji serii A20 o łącznej wartości 1.120.000 zł, w 2021 roku serii A21 – C21 o łącznej wartości 3.880.000 zł; wykup obligacji według wartości nominalnej, finansowany z dochodów własnych budżetu Gminy, ma następować w latach 2024-2035 (§3 oraz §4 uchwały). W §6 tej uchwały Burmistrz Goniądza został upoważniony m.in. do dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji.

Z uchwały budżetowej Gminy Goniądz na 2020 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 XXIII/135/20 Rady Miejskiej z dnia 27

sierpnia 2020 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2020 rok oraz zarządzeniem Nr 66/20 Burmistrza z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2020 rok) wynika, że na 2020 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 706.132 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 26.054.528 zł (z tego dochody bieżące 24.554.187 zł, dochody majątkowe 1.500.341 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 26.760.660 zł (z tego wydatki bieżące 24.535.836 zł, wydatki majątkowe 2.224.824 zł). Łączna kwota planowanych na 2020 rok przychodów wynosi 1.420.000 zł (przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji w kwocie 1.120.000 zł oraz wolne środki w kwocie 300.000 zł¹), zaś kwota rozchodów wynosi 713.868 zł, w tym spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów - 413.868 zł oraz spłata pożyczki zaciągniętej na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu UE - 300.000 zł.

W postanowieniach zawartych w §9 uchwały Nr XXIII/135/20 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2020 rok Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2020 roku, w tym w kwocie 706.132 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (§9 pkt 2) oraz w kwocie 413.868 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów (§9 pkt 3), zaś na mocy §10 pkt 1 tejże uchwały upoważniła Burmistrza Goniądza do zaciągania tych zobowiązań.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Goniądz, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu na dzień wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr XXIII/136/20 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2020 - 2035. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2020 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 2021 roku ma wystąpić deficyt budżetowy w kwocie 3.466.132 zł, który ma być sfinansowany z przychodów zwrotnych z tytułu emisji obligacji, zaś kwota rozchodów tytułem spłaty zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych w latach wcześniejszych będzie wynosić 413.868 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 2020 rok oraz prognozy budżetu na rok 2021 wynika, że zaplanowana przez Gminę emisja obligacji komunalnych w seriach w okresie dwóch lat 2020-2021 odpowiada zakładanym w tych latach deficytom budżetowym z uwzględnieniem ustanowionych źródeł ich pokrycia oraz wysokościami rozchodów tytułem spłat rat kredytów zaciągniętych 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 Goniądza posiada upoważnienie Rady Miejskiej do przygotowania i przeprowadzenia emisji obligacji, zaś w odniesieniu do 2020 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.

¹ Analiza bilansu z wykonania budżetu Gminy Goniądz sporządzonego na dzień 31 grudnia 2019 r. wskazuje, iż Gmina posiada przychody wewnętrzne w łącznej wysokości 1.200.015,42 zł, w tym wolne środki w kwocie 1.184.125,11 zł oraz niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 15.890,31 zł.

Rada Miejska w Goniądzu zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług w latach 2020-2035 (kol. 5, 5.1 tabeli WPF), przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest w 2020 roku w kwocie 1.120.000 zł, w 2021 roku w kwocie 3.880.000 zł (kol. 4, 4.1 tabeli WPF; projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu).

Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego począwszy od roku 2022 mają być nadwyżki budżetowe (kol. 3, 3.1, 5, 5.1 tabeli WPF).

Odnośnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano od 2022 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 2024 - 2035 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. 10.380.352 zł ma wystąpić na koniec 2021 roku, co stanowi 41,24% planowanych dochodów ogółem (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów bieżących wyniesie 41,74%). 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 2.965.400 zł.**

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2017-2019), 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 2020 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, wynosi 3,54% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie 2019 r. stanowiącym 9,69%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 2,17% (rok 2027) do 4,06% (rok 2035).

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).

Dane sprawozdawczości budżetowej z poprzednich lat (2014-2019) wskazują, że w każdym roku Gmina Goniądz osiągała dodatnie salda operacyjne – były one realizowane odpowiednio: rok 2014 – 1.503.836,13 zł; rok 2015 – 1.375.512,94 zł; rok 2016 –

1.497.367,43 zł; rok 2017 – 389.728,03 zł; rok 2018 – 1.255.616,89 zł; rok 2019 – 1.410.908,29 zł.

Projekcja sald operacyjnych w obowiązującej WPF (kol. 7.1) kształtuje się na poziomie od 18.351 zł w roku 2020 do 1.878.200 zł w rok 2035 (w roku 2021 założono wzrost nadwyżki operacyjnej do wysokości 983.500 zł). Wielkość ta, poczynając od roku 2022, cechuje się zbliżonym wzrostem rokrocznie na poziomie od 47.100 zł do 117.200 zł (średnia arytmetyczna przyrostu w tym okresie wynosi około 63.907 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 2022 będzie się systematycznie zmniejszała (średnioroczny spadek wydatków na obsługę długu wynosi 21.800 zł).

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie w zakresie wysokości nadwyżki operacyjnej przyjętej w prognozie budżetu roku 2021 w stosunku do planu roku poprzedzającego. Założono wzrost tej wielkości o kwotę 965.149 zł, tj. o 5259,38%. Przyjęto, iż dochody bieżące zwiększą o kwotę 328.723 zł, natomiast wydatki bieżące zmniejszą się o kwotę 636.426 zł.

Zdaniem Składu Orzekającego wzrost wyżej wskazanych dochodów ma swoje uzasadnienie w Objasnieniach do uchwały WPF (załącznik Nr 3 do uchwały Nr XXIII/136/20 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2020 – 2035), natomiast znaczący spadek wydatków bieżących nie został wyjaśniony w sposób szczegółowy. Wskazano jedynie ogólnikowo, iż: *Prognoza wydatków bieżących od 2021 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia polegające na przyszłościowym ograniczeniu wydatków bieżących. Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w 2021 roku zwaloryzowano o planowany wzrost wynagrodzeń w związku ze wzrostem od 1 stycznia 2021 roku stawki minimalnej a od 2024 roku zaprognozowano w tempie wzrostu dochodów bieżących. Ponadto przyjmuje się założenie w oświadczeniu o nie tworzeniu nowych etatów wskutek odejścia nauczycieli na emeryturę. Działania takie pozwolą Gminie obniżyć koszty związane z wypłaceniem nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego wynagrodzenie za ubiegły rok (tzw. 14).* Takie uzasadnienie zawarte w uchwale WPF, dotyczące znacznego spadku wydatków bieżących rok do roku, nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 226 ust. 2a u.f.p, a tym samym prowadzi do niezachowania wymogu realistyczności WPF, o którym mowa w art. 226 ust. 1 tejże ustawy. Rada winna przedstawić szczegółowe informacje oraz założenia dotyczące prognoz budżetów lat przyszłych, poparte stosownymi kalkulacjami uzasadniającymi przyjęte wartości. Jest to również bardzo istotne z uwagi na fakt, iż prognoza roku 2021 determinuje prognozy lat następnych w zakresie części bieżącej budżetów (niewielkie różnice rok do roku).

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczonych w szczególności w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF) wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych. Przy uwzględnieniu przywołanego wyżej art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. rezerwy te wynoszą: w roku bieżącym 6,15%, w roku 2021 4,02%, a w latach 2022-2035 pozostają w granicach od 2,17% do 4,06%.

Niemniej jednak, 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 2021 roku sięgający 41,24% planowanych dochodów), jak również

istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2035 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. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Goniądz 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.

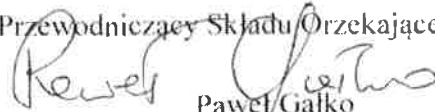
Skład Orzekający wydając opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że Gmina Goniądz zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych 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 Galko