

Uchwała nr V/166/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 20 czerwca 2018 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Gminę Uniejów
z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) i art. 91 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Krzysztof Kozik | - przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | - członek |
| 3. Tomasz Karwicki | - członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie możliwość wykupu przez Gminę Uniejów, w latach 2021-2040, obligacji planowanych do emisji w roku 2018 w kwocie 10.000.000,00 zł (słownie: dziesięć milionów złotych 00/100 groszy), z przeznaczeniem na finansowanie planowanego w 2018 roku deficytu budżetu Gminy Uniejów, przy założeniu realizacji przez Gminę założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej.

Uzasadnienie

Burmistrz Uniejowa zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji emitowanych przez Gminę Uniejów w wysokości 10.000.000,00 zł.

Na podstawie Uchwały nr LXV/566/2018 z dnia 28 maja 2018 roku Rada Miejska w Uniejowie postanowiła o emisji obligacji, których celem zgodnie z § 2 Uchwały jest finansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2018. Wskazanie celu emisji obligacji czyni zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 roku o obligacjach (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 483), zgodnie z którym jeżeli emitentem jest jednostka samorządu terytorialnego określenie celu emisji jest obowiązkowe.

Rada Gminy Uniejów postanowiła, że Gmina Uniejów wyemituje 10.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 10.000.000,00 zł. Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach: seria A18 o wartości

500.000,00 zł, seria B18 o wartości 500.000,00 zł, seria C18 o wartości 500.000,00 zł, seria D18 o wartości 500.000,00 zł, seria E18 o wartości 500.000,00 zł, seria F18 o wartości 500.000,00 zł, seria G18 o wartości 500.000,00 zł, seria H18 o wartości 500.000,00 zł, seria I18 o wartości do 500.000,00 zł, seria J18 o wartości 500.000,00 zł, seria K18 o wartości 500.000,00 zł, seria L18 o wartości 500.000,00 zł, seria M18 o wartości 500.000,00 zł, seria N18 o wartości 500.000,00 zł, seria O18 o wartości 500.000,00 zł, seria P18 o wartości 500.000,00 zł, seria Q18 o wartości 500.000,00 zł, seria R18 o wartości 500.000,00 zł, seria S18 o wartości 500.000,00 zł, seria T18 o wartości do 500.000,00 zł, seria U18 o wartości 500.000,00 zł.

Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Obligacje zostaną wykupione wg wartości nominalnej w latach 2021-2040, w następujących terminach: w roku 2021 nastąpi wykup obligacji serii A18, w roku 2022 nastąpi wykup obligacji B18, w roku 2023 nastąpi wykup obligacji serii C18, w roku 2024 nastąpi wykup obligacji serii D18, w roku 2025 nastąpi wykup obligacji serii E18, w roku 2026 nastąpi wykup obligacji serii F18, w roku 2027 nastąpi wykup obligacji serii G18, w roku 2028 nastąpi wykup obligacji serii H18, w roku 2029 nastąpi wykup obligacji serii I18, w roku 2030 nastąpi wykup obligacji serii J18, w roku 2031 nastąpi wykup obligacji serii K18, w roku 2032 nastąpi wykup obligacji serii L18, w roku 2033 nastąpi wykup obligacji serii M18, w roku 2034 nastąpi wykup obligacji serii N18, w roku 2035 nastąpi wykup obligacji serii O18, w roku 2036 nastąpi wykup obligacji serii P18, w roku 2037 nastąpi wykup obligacji serii R18, w roku 2038 nastąpi wykup obligacji serii S18, w roku 2039 nastąpi wykup obligacji serii T18, w roku 2040 nastąpi wykup obligacji serii U18.

Koszt związany z emisją obligacji ma stanowić zmienne oprocentowanie obligacji, równe stawce WIBOR6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji ma być naliczane od wartości nominalnej oraz wypłacone w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy. Oprocentowanie ma być wypłacane w następnym dniu po upływie okresu odsetkowego. Powyższe jest zgodne z zasadą określoną w art. 92 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel określony w art. 89 ust.1 pkt 2-4 oraz art. 90, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz w roku, przy czym kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna, natomiast dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej. Wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wykupu obligacji została ustalona, co wypełnia wymóg określony w art. 93 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Opinia Składu Orzekającego o możliwości wykupu obligacji wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą uchwały budżetowej, w szczególności w zakresie limitu zobowiązań z tytułu planowanej emisji papierów wartościowych, o którym mowa w art. 212 ust.1 pkt 6 w zw. z art. 89 ust.1 ustawy

o finansach publicznych, oraz prognozy kwoty długu stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej Gminy Uniejów na lata 2018 - 2040. Budżet Gminy Uniejów na 2018 rok zakłada dochody w wysokości 65.647.908,96 zł oraz wydatki w kwocie 86.082.704,54 zł. Na pokrycie deficytu budżetu planowanego w kwocie 20.434.795,58 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w kwocie 4.676.131,15 zł, Gmina Uniejów zaplanowała przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 10.000.000,00 zł, kredytów i pożyczek w kwocie 14.770.081,15 zł oraz wolnych środków w kwocie 340.845,58 zł. Tym samym wypełniona została dyspozycja art. 91 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych z przeznaczeniem na finansowanie przejściowego i planowanego deficytu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie. Przeznaczenie przychodów z tytułu emisji obligacji określone w budżecie Gminy Uniejów mieści się w dyspozycji art. 89 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Kwota emisji obligacji została uwzględniona także w określonym w uchwale budżetowej na 2018 rok limicie zobowiązań, o którym mowa w art. 212 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej wynika, że dług Gminy Uniejów na koniec roku 2018 wynosić będzie 32.875.869,83 zł, co stanowi 50,08% planowanych dochodów ogółem budżetu (80,21% planowanych dochodów bieżących).

Mając na względzie obowiązujące zasady liczenia dopuszczalnego poziomu obciążeń budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji i potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń, określone w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Uniejów, w tym dotyczące prognozy kwoty długu na lata 2018-2040, z których wynika, że obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań nie przekroczy wskaźnika, liczonego na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do danych zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Uniejów obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań nie przekracza wskaźnika, liczonego na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych, przy czym w latach 2026, 2029, 2030, poziom obciążenia budżetu spłatą zadłużenia będzie na granicy wskaźnika dopuszczalnego, a w latach 2025, 2027, 2028, 2031-2034 poziom obciążenia budżetu spłatą zadłużenia oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego. W oparciu o dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata 2015-2017 wskaźnik maksymalny dla roku 2018 kształtuje się

na poziomie 13,49% (wg planowanych wartości wykazanych w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2017 roku na poziomie 12,64%), natomiast obciążenie budżetu spłatą długu stanowi 6,65% planowanych na ten rok dochodów ogółem. W latach 2019-2040 relacja dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do wskaźnika planowanej kwoty spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: w roku 2019 - 14,17% (15,02% według wykonania 2017 r.)/3,72%, w roku 2020 - 16,92% (17,77% według wykonania 2017 r.)/4,70%, w roku 2021 - 20,35%/7,85%, w roku 2022 - 20,09%/8,87%, w roku 2023 - 17,24%/8,90%, w roku 2024 - 11,71%/8,71%, **w roku 2025 - 9,32%/8,53%, w roku 2026 - 7,83%/7,79%**, w roku 2027 - **7,64%/7,08%, w roku 2028 - 7,25%/6,89%, w roku 2029 - 6,86%/6,75%, w roku 2030 - 6,67%/6,61%, w roku 2031 - 6,67%/6,46%, w roku 2032 - 6,67%/6,32%, w roku 2033 - 6,67%/6,16%, w roku 2034 - 6,67%/6,03%**, w roku 2035 - 6,93%/5,90%, w roku 2036 - 7,18%/5,74%, w roku 2037 - 7,44%/5,61%, w roku 2038 - 7,44%/5,45%, w roku 2039 - 7,44%/5,32%, w roku 2040 - 7,44%/5,19. W prognozie przyjęto założenie, że począwszy od roku 2021 nie będą zaciągane nowe zobowiązania zaliczane do długu publicznego, a spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi).

W ocenie Składu Orzekającego konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Uniejów na lata 2018-2020, została oparta na założeniach, które obarczone są dużym ryzykiem. Gmina w powyżej wskazanych latach planuje realizację inwestycji z łączną kwotą wydatków majątkowych na nie przewidzianych w wysokości 198.185.108,70 zł. Konstrukcja Prognozy zakłada wypracowanie w tychże latach budżetowych bardzo dużych nadwyżek operacyjnych oraz uzyskanie znacznych dochodów majątkowych ze sprzedaży mienia, które będą stanowiły źródło finansowania wydatków majątkowych oraz spłaty zadłużenia, jak również w istotny sposób wpływają na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Gmina Uniejów w latach 2015-2017 r. wypracowała nadwyżki operacyjne w następujących wysokościach – 3.937.096,79 zł, 4.272.426,90 zł i 4.880.707,56 zł. Należy wskazać, że nadwyżki prognozowane dla lat 2019-2020 to kwoty odpowiednio 19.809.119,56 zł oraz 21.191.063,97 zł. Ponadto w latach 2018-2019 Gmina założyła bardzo wysokie dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych, odpowiednio w kwotach: 8.550.000,00 zł oraz 5.260.000,00 zł. Wykonie prognozowanych przedsięwzięć oparte zostało na założeniu pozyskania w latach 2018-2020 środków zewnętrznych w łącznej wysokości 112.880.512,95 zł, ale przede wszystkim wypracowaniu nadwyżek operacyjnych oraz uzyskaniu dochodów ze sprzedaży mienia. W ocenie Składu Orzekającego wykonanie prognozowanych przez Gminę Uniejów dochodów, a w konsekwencji także wydatków, wymaga ziszczenia się wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obarczona jest dużym stopniem ryzyka. Jednocześnie od realizacji dochodów na założonym poziomie uzależnione pozostaje

spełnienie wskaźników spłaty zadłużenia z art. 243 ustawy, w związku z czym szczególnie w latach 2019-2021 możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem oraz wymaga, zwłaszcza w latach 2018-2020, pełnej realizacji przez Gminę Uniejów, dochodów budżetowych, w szczególności dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, przy jednoczesnym utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków, zwłaszcza bieżących. W przypadku, gdy założenia przyjęte w prognozie nie będą osiągane koniecznym stanie się dokonanie korekty wielkości w niej przyjętych.

Mając powyższe na uwadze, jak również odległy termin wykupu obligacji, przypadający na lata 2021-2040, Skład Orzekający zwraca uwagę, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę Uniejów 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 zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od niniejszej uchwały, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.