

Uchwała Nr V/171/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 31 lipca 2018 roku

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

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 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 18.500.000,00 zł (słownie: osiemnaście milionów złotych zero groszy) emitowanych przez Gminę Koluszki w roku 2018, z terminem wykupu w latach 2022-2031, przy założeniu realizacji przez Gminę założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej.

Uzasadnienie

W dniu 2 lipca 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Burmistrza Koluszek z dnia 26 czerwca 2018 roku, znak: FNA 3021.18.2018 o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu przez Gminę Koluszki obligacji przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2018 roku oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

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

- uchwały nr XL/182/2017 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 grudnia 2017 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Koluszki na 2018 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 z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami), z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,
- uchwały nr XL/181/2017 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 grudnia 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki na lata 2018-

- 2030, a także prognozy kwoty długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,
- uchwały nr XLVI/73/2018 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 25 czerwca 2018 roku w sprawie emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Uchwałą nr XLVI/73/2018 z dnia 25 czerwca 2018 roku Rada Miejska w Koluszkach postanowiła wyemitować 18.500 (słownie: osiemnaście tysięcy pięćset) obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł (słownie: jeden tysiąc złotych zero groszy) każda. Uchwalono, że obligacje zostaną wyemitowane w 2018 roku w dziesięciu seriach, w tym: seria A18 o wartości 500.000,00 zł, seria B18 o wartości 1.100.000,00 zł, serie C18 i D18 o wartości 1.500.000,00 zł każda, seria E18 o wartości 2.000.000,00 zł, serie F18 i G18 o wartości 1.000.000,00 zł każda, a także serie H18, I18 oraz J18 o wartości 3.300.000,00 zł każda. W uchwale wskazano, że środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2018 roku oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (w podstawie prawnej uchwały podano m.in. art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych). Nadto postanowiono, że emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 150 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela, przy czym nie będą one posiadały formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. W przedmiotowej uchwale wskazano, że wydatki związane z przeprowadzeniem emisji zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Koluszki. Przy czym wydatki związane z wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy w latach 2019-2031, zaś wydatki związane z wykupem obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych i przychodów Gminy w latach 2022-2031. Z rzeczonyj uchwały wynika, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę banku. 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 wykupione zostaną w latach 2022-2031, w każdym roku jedna seria, począwszy od serii A18. Dopuszczono również możliwość wykupu przez Gminę Koluszki obligacji przed terminem wykupu w celu umorzenia.

Działaniem swym Rada Miejska w Koluszkach wypełniła dyspozycję normy zawartej w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami), 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 Miejską w Koluszkach limicie zobowiązań z tytułu emisji obligacji na pokrycie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Z uchwały budżetowej Gminy Koluszki na 2018 rok, po dokonanych zmianach oraz z uchwały w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 18.500.000,00 zł przeznaczone zostaną na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2018 roku oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Według uchwały budżetowej Gminy Koluszki po zmianach, planowany deficyt budżetu na 2018 rok ustalony został w kwocie 20.507.875,95 zł i źródłem jego finansowania będą przychody z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w wysokości 3.000.000,00 zł, wolne środki w wysokości 2.251.172,69 zł oraz przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 15.256.703,26 zł. Pozostałe przychody z tytułu emisji obligacji wynoszące 3.243.296,74 zł zostaną przeznaczone na sfinansowanie przypadających do spłaty rat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. W uchwale budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji na pokrycie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów do wysokości 24.000.000,00 zł.

Jak wynika z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki, dług Gminy na koniec 2018 roku, przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie przyjętym w tejże prognozie, wynosić będzie 42.073.142,15 zł (czterdzieści dwa miliony siedemdziesiąt trzy tysiące sto czterdzieści dwa złote piętnaście groszy), a zatem kształtować się będzie na poziomie 30,64% planowanych dochodów budżetu ogółem.

Podkreślić także należy, że 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 ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat – dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Mając na względzie obowiązujące zasady liczenia dopuszczalnego poziomu obciążenia budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji i potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń, a które to zasady zostały określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Koluszki (*ze zmianami dokonanyymi do dnia 25 czerwca 2018 roku*), w tym dane dotyczące prognozy kwoty długu na lata 2018-2031, z których wynika, że obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań nie przekroczy wskaźnika liczonego na podstawie art. 243 niniejszej ustawy, przy założeniu pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości, przede wszystkim osiągnięcia w latach objętych prognozą zakładanych nadwyżek operacyjnych oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. W oparciu o dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata

2015-2016 oraz planowane wielkości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2017 roku, wskaźnik maksymalny spłaty zadłużenia dla 2018 roku kształtuje się na poziomie 14,65% (według wykonania 2017 roku 14,08%, natomiast obciążenie budżetu spłatą długu stanowi stanowić będzie 2,95% prognozowanych na ten rok dochodów ogółem. W kolejnych latach relacja dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do wskaźnika planowanej kwoty spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: w 2019 roku - 17,40%/3,18%, w 2020 roku - 15,08%/4,94%, w 2021 roku - 15,02%/4,66%, w 2022 roku - 11,01%/4,58%, w 2023 roku - 11,76%/4,40%, w 2024 roku - 13,18%/4,34%, w 2025 roku - 14,17%/4,41%, w 2026 roku - 14,84%/4,40%, w 2027 roku - 14,42%/4,88%, w 2028 roku - 14,29%/6,51%, w 2029 roku - 14,82%/6,61%, w 2030 roku - 15,50%/5,82%, w 2031 roku - 15,83%/4,33%.

Skład Orzekający wskazuje jednak, że Gmina Koluszki w 2018 roku założyła bardzo duży wzrost nadwyżki operacyjnej, tj. kwotę 25.687.029,96 zł, a która to nadwyżka ma istotne znaczenie dla spłaty zobowiązań zaliczanych do długu Gminy zarówno w bieżącym roku, jak i w latach następnych. Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z danymi wynikającymi z realizacji budżetów Gminy w latach 2015-2016, Gmina Koluszki osiągnęła nadwyżkę operacyjną odpowiednio w kwotach 8.899.642,28 zł oraz 12.545.374,38 zł. Natomiast wynik na działalności operacyjnej w 2017 roku wyniósł 9.581.438,81 zł. Ponadto we wszystkich latach objętych wieloletnią prognozą finansową Gmina zaplanowała dochody ze sprzedaży majątku, w tym w 2018 roku w wysokości 6.771.287,86 zł oraz w 2019 roku w wysokości 8.000.000,00 zł. Podnieść także należy, że Gmina Koluszki założyła w 2018 roku bardzo duży wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości do kwoty 22.882.938,56 zł, w odniesieniu do wykonania 2017 roku na poziomie 14.004.790,81 zł. W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie wyżej opisanych dochodów pozostaje uzależnione od spełnienia wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obarczona jest ryzykiem i w celu zapewnienia spłaty planowanego do zaciągnięcia długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i dokonywanie ewentualnych korekt założonych wielkości, w taki sposób, który zapewni możliwość uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Odnotować należy, że z przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Koluszki założeń w zakresie spłat zadłużenia wynika, że w latach 2018-2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie z przychodów zwrotnych. Natomiast począwszy od 2020 roku spłata długu planowana jest z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Mając powyższe na uwadze, jak również odległy termin wykupu obligacji przypadający na lata 2022-2031, Skład Orzekający podkreśla, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę Koluszki zarówno dochodów bieżących, jak i majątkowych, w szczególności dochodów ze sprzedaży majątku, 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.