

Uchwała Nr I/92/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 30 września 2022 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Gminę Aleksandrów Łódzki
z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2022 roku.

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Gminę Aleksandrów Łódzki w 2022 roku, w kwocie 12.000.000,00 zł (słownie: dwanaście milionów złotych), z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu 2022 roku.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2022 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji przez Gminę Aleksandrów Łódzki, planowanych do emisji w 2022 roku, na kwotę 12.000.000 zł. W dniu 20 września bieżącego roku wniosek ten został uzupełniony.

Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim w dniu 25 sierpnia 2022 roku podjęła uchwałę Nr LVIII/413/22 w sprawie emisji obligacji. W uchwale Rada postanowiła m.in., że Gmina Aleksandrów Łódzki wyemituje 12.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 12.000.000,00 zł. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona w 2022 roku, a środki uzyskane z emisji będą przeznaczone na pokrycie planowanego deficytu budżetu. Obligacje zostaną wyemitowane w dwóch seriach oznaczonych jako A22 oraz B22 (każda seria o wartości 6.000.000,00 zł). Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Wydatki związane z wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy w latach 2022 – 2029. Wykup obligacji, prognozowany jako rozchody budżetu, nastąpi w latach 2028 – 2029 (odpowiednio: w roku 2028 seria A22, w roku 2029 seria B22), a źródło jego finansowania będą stanowiły dochody własne Gminy Aleksandrów Łódzki.

Opinia wyrażona w sentencji uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim w sprawie emisji obligacji, uchwały

budżetowej Gminy na 2022 rok oraz prognozy kwoty długu stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022 – 2029, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w tych dokumentach.

Z uchwały budżetowej Gminy na 2022 rok wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w wysokości 12.000.000,00 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2022 roku. W uchwale budżetowej ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych i papierów wartościowych emitowanych na: 1) pokrycie planowanego deficytu budżetu w kwocie 17.772.000,00 zł, 2) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w kwocie 2.070.000,00 zł.

Z danych wykazanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy, obowiązującej na dzień wydania niniejszej opinii (uchwała nr LVIII/415/22 z dnia 25 sierpnia 2022 roku) wynika, że w latach 2022 – 2029 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2023 – 2029 jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2022 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 11.465.444,65 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: nadwyżki budżetu z lat ubiegłych, 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 oraz wolnych środków z lat ubiegłych.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce wykonanie takiego deficytu jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca także uwagę na znaczący wzrost wyniku bieżącego, począwszy od 2023 roku, w którym nadwyżkę prognozuje się na poziomie 6.700.000,00 zł, zakładając tendencję wzrostową tego wskaźnika w kolejnych latach objętych prognozą (dla roku 2024 wielkość tej nadwyżki ustalono na 19.600.000,00 zł). W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od jednostki konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Z prognozy kwoty długu Gminy wynika, że na koniec roku 2022 planowane zadłużenie wyniesie 54.529.949,17 zł i będzie stanowiło 32,00% planowanych dochodów budżetu. Zadłużenie, na które składają się przychody zwrotne zaciągnięte w poprzednich latach budżetowych oraz planowane do zaciągnięcia w 2022 roku, to kwota 54.400.000,00 zł. W roku 2022 spłata tego długu (rozchody budżetu) zostanie sfinansowana przychodami pochodzącymi z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków z lat ubiegłych. W 2023 roku przyjęto, że rozchody zostaną pokryte prognozowaną do wykonania nadwyżką budżetu (nadwyżka dochodów nad wydatkami), jak również prognozowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi. Natomiast począwszy od 2024 roku Gmina nie

zakłada zaciągania przychodów zwrotnych i prognozuje, że spłata rozchodów będzie finansowana z nadwyżki budżetu. W latach 2023 – 2029 założono, że nadwyżki budżetu zostaną wypracowane, w każdym roku, z prognozowanych do wykonania nadwyżek operacyjnych.

Pozostałe zadłużenie Gminy, w wysokości 129.949,17 zł, wynika z umowy leasingu operacyjnego niekonsumenckiego zawartej w 2020 roku, której wartość wliczana jest do państwowego długu publicznego. Według przyjętych w prognozie Gminy założeń dług z tego tytułu zostanie spłacony z wydatków bieżących do końca 2023 roku. Planowana na koniec 2022 roku wysokość zadłużenia Gminy jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą, natomiast od 2023 roku założono tendencję malejącą kwoty długu.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o której mowa w przywołanym przepisie, dla poszczególnych lat objętych prognozą Gminy Aleksandrów Łódzki, przedstawia tabela:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2022	14,31%	5,53%
2023	11,13%	7,25%
2024	10,79%	8,37%
2025	11,18%	7,38%
2026	10,52%	8,59%
2027	12,23%	7,72%
2028	14,40%	5,30%
2029	15,11%	4,77%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2022-2029, a zatem również w latach wykupu przedmiotowych obligacji, Gmina Aleksandrów Łódzki wykazała, że obciążenie budżetów poszczególnych lat z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego (maksymalnego) ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Mając jednakże na względzie poczynioną wyżej uwagę, dotyczącą wielkości prognozowanych przez Gminę nadwyżek operacyjnych, Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenia wymagają pełnej realizacji planowanych przez Gminę wielkości, wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności wykonania nadwyżek operacyjnych w założonych wielkościach.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.