



Uchwała Nr I/112/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 31 października 2024 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Gminę Aleksandrów Łódzki
z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2024 roku i
wykup wcześniej wyemitowanych obligacji.

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje z istotnymi uwagami oraz pod warunkiem możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Gminę Aleksandrów Łódzki w 2024 roku, w kwocie 10.000.000,00 zł (słownie: dziesięć milionów złotych), z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu 2024 roku oraz wykup wcześniej wyemitowanych obligacji.

Uzasadnienie

W dniu 9 października 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Burmistrza Aleksandra Łódzkiego o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji przez Gminę Aleksandrów Łódzki, planowanych do emisji w 2024 roku, na kwotę 10.000.000,00 zł.

Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim w dniu 19 września 2024 roku podjęła uchwałę Nr V/47/24 w sprawie emisji obligacji. W uchwale Rada postanowiła m.in., że Gmina Aleksandrów Łódzki wyemituje 10.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 10.000.000,00 zł. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona w 2024 roku, a środki uzyskane z emisji będą przeznaczone na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2024 roku oraz wykup wcześniej wyemitowanych obligacji. Obligacje zostaną wyemitowane w dwóch seriach oznaczonych jako A24 i B24. 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 2024–2030. Wykup obligacji, prognozowany jako rozchody budżetu, nastąpi w latach 2029–2030, 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 2024 rok oraz prognozy kwoty długu stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2024–2030, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w tych dokumentach.

Z uchwały budżetowej Gminy na 2024 rok wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w wysokości 10.000.000,00 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2024 roku oraz wykup wcześniej wyemitowanych obligacji. W uchwale budżetowej ustalono limit zobowiązań na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz wykup wcześniej wyemitowanych papierów wartościowych w kwocie 12.700.000 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, obowiązującej na dzień wydania niniejszej opinii wynika, że w latach 2024–2030 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025–2030 jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 2.231.307,19 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu wolnych środków z lat ubiegłych.

Skład Orzekający zwraca przy tym 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 podkreśla, 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.

Ponadto Skład Orzekający analizując wieloletnią prognozę finansową Gminy zwraca uwagę na znaczący wzrost wyniku bieżącego, począwszy od 2025 roku, w którym nadwyżkę prognozuje się na poziomie 25.575.105 zł, zakładając tendencję wzrostową tego wskaźnika w kolejnych latach objętych prognozą (dla roku 2026 wielkość tej nadwyżki ustalono na 32.015.000 zł a w 2030 roku na 51.000.000 zł). Dla porównania Skład Orzekający wskazuje, że w latach 2020–2023 oraz w III kwartale bieżącego roku, wynik na działalności bieżącej przedstawiał się następująco:

- 2020 rok nadwyżka operacyjna w wysokości 9.337.416,22 zł,
- 2021 roku nadwyżka operacyjna w wysokości 16.567.027,39 zł,
- 2022 rok deficyt operacyjny w wysokości 2.222.865,85 zł,
- 2023 rok deficyt operacyjny w wysokości 8.262.396,28 zł.
- III kwartał 2024 roku nadwyżka operacyjna w wysokości 5.489.745,10 zł.

Z prognozy kwoty długu Gminy wynika, że na koniec roku 2024 planowane jest najwyższe zadłużenie, które wyniesie 74.001.012,85 zł i będzie stanowiło 33,39% planowanych dochodów budżetu (według przyjętych w prognozie Gminy założeń kwota 1.012,85 zł stanowi dług spłacany z wydatków). Od 2025 roku założono tendencję malejącą kwoty długu.

Najwyższy poziom spłat długu przewidziany został na lata 2026-2030 i zaplanowany został w wysokości odpowiednio: 10.000.000 zł, 10.000.000 zł, 16.000.000 zł, 16.000.000 zł i 15.000.000 zł.

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)
2024	9,60%	7,37%
2025	7,62%	5,62%
2026	7,08%	6,44%
2027	7,96%	6,07%
2028	9,41%	7,57%
2029	10,11%	7,11%
2030	12,83%	6,24%

Przy realizacji wielkości założonych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2024-2030, a zatem również w latach wykupu przedmiotowych obligacji, wykazano, że obciążenie budżetów poszczególnych lat z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego (maksymalnego) ustalonego dla danego roku, zatem zakłada się spełnienie reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych. **Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2026 roku obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego (różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi 0,64%).** Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Gminy (na który wpływają również zobowiązania zwrotne zaciągane w 2024 roku) oraz obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą tego długu, w ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Gminę wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie, począwszy od 2025 roku, prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Wielkości tych nadwyżek wynikają z założeń przyjętych do wieloletniej prognozie finansowej Gminy, w tym objaśnień, według których w latach 2025-2030 prognozy uwzględniono kwoty dochodów, jakie dla Gminy Aleksandrów Łódzki przewidziano w oparciu o nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Skład Orzekający, podkreśla, iż przedmiotowa opinia wydana została pod warunkiem realizacji wielkości dochodów bieżących z tytułu PIT i

CIT, dla których ustawa z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 roku, poz.1572), przewiduje nowy sposób naliczania dochodów z tych tytułów dla jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie mając na uwadze fakt, że w latach 2022-2023 roku Gmina zrealizowała deficyt operacyjny oraz że na koniec 2024 roku również planuje deficyt operacyjny, Skład Orzekający zwraca również uwagę, że najistotniejszą kwestią dla wykupu przedmiotowych obligacji w zakładanych wielkościach oraz terminach jest realizacja przez Gminę założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, w tym przede wszystkim wykonanie nadwyżek operacyjnych w planowanych w latach 2025 -2030 wielkościach. Wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w latach 2025-2030 wysokościach będzie wymagało od Burmistrza Aleksandra Łódzkiego konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

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.