

Uchwała Nr 4200/II/162/2020

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 22 października 2020 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Jasienica obligacji komunalnych na łączną kwotę 30.000.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziedziak

Członkowie Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z uwagami** opinię o możliwości wykupu przez **Gminę Jasienica** obligacji komunalnych na łączną kwotę 30.000.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Gminę Jasienica została wydana na wniosek Wójta Gminy Jasienica Nr SK.3060.1.2020 z dnia 5 października 2020 roku w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązań. Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Gminy Jasienica Nr XX/289/20 z dnia 1 października 2020 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Warunki emisji obligacji określone przez Radę Gminy Jasienica są następujące:

- Gmina wyemituje 30.000 sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 30.000.000,00 zł,
- emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata,
- obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone,
- obligacje mogą zostać dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu,
- środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na dwa cele:

Cele emisji	2020 rok	2021 rok	2022 rok
spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz wyemitowanych obligacji	4.725.905,63 zł	5.174.243,68 zł	5.021.302,08 zł
finansowanie planowanego deficytu budżetu	7.774.094,37zł	3.825.756,32 zł	3.478.697,92 zł

obligacje zostaną wyemitowane w latach 2020-2022;

- w 2020 roku zostaną wyemitowane następujące serie obligacji:

- 1) seria A20 o wartości 4.500.000 zł,
- 2) seria B20 o wartości 4.500.000 zł,
- 3) seria C20 o wartości 3.500.000 zł,

- w 2021 roku zostaną wyemitowane następujące serie obligacji:

- 1) seria A21 o wartości 1.500.000 zł,
- 2) seria B21 o wartości 5.200.000 zł,
- 3) seria C21 o wartości 2.300.000 zł,

- w 2022 roku zostaną wyemitowane następujące serie obligacji:

- 1) seria A22 o wartości 3.000.000 zł,
- 2) seria B22 o wartości 5.500.000 zł,

- cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej,

- wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji, wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Gminy w latach 2020–2032.

- obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:

- 1) seria A20 w 2027 roku,
- 2) seria B20 w 2028 roku,

- 3) seria C20 i A21 w 2029 roku,
- 4) seria B21 w 2030 roku,
- 5) seria C21 i A22 w 2031 roku,
- 6) seria B22 w 2032 roku,
- obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej,
- dopuszcza się możliwość wykupu przez Gminę Jasienica obligacji przed terminem wykupu w celu umorzenia,
- oprocentowanie obligacji nalicza się od wartości nominalnej i wypłaca w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy,
- oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę.

Opinia o możliwości wykupu obligacji została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Gminy Jasienica, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Gminy na 2020 rok, po zmianach zakłada:

- | | | |
|---------------------------|----------|--------------------|
| - dochody ogółem | w kwocie | 131.745.851,70 zł, |
| - przychody ogółem | w kwocie | 12.998.338,05 zł, |

w tym z tytułu:

- | | | |
|--|-----------------|--------------------------|
| - <i>emisji obligacji</i> | <i>w kwocie</i> | <i>12.500.000,00 zł,</i> |
| - <i>splat udzielonych pożyczek i kredytów</i> | <i>w kwocie</i> | <i>349.999,00 zł,</i> |
| - <i>wolnych środków</i> | <i>w kwocie</i> | <i>15.361,49 zł,</i> |
| - <i>niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach</i> | <i>w kwocie</i> | <i>121.729,48 zł,</i> |
| - <i>z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków</i> | <i>w kwocie</i> | <i>11.248,08 zł,</i> |
| - wydatki ogółem | w kwocie | 139.519.946,07 zł, |
| - rozchody ogółem | w kwocie | 5.224.243,68 zł, |

w tym z tytułu:

- | | | |
|--------------------|----------|------------------|
| - wykupu obligacji | w kwocie | 4.500.000,00 zł. |
| - spłat pożyczek | w kwocie | 724.243,68 zł. |

Uchwała budżetowa Gminy Jasienica podjęta na 2020 rok po dokonanych zmianach, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych w kwocie 14.921.451,39 zł oraz na finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 15.078.548,61 zł. Zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania wyczerpuje powyższe limity.

Budżet na 2020 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Tę zasadę równoważenia budżetu przyjęto również na rok 2021. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowa przewiduje również zachowanie od 2022 roku zasady, według której planowane wydatki bieżące nie są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 powyższej ustawy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Jasienica jest uchwała Rady Gminy Jasienica Nr XIV/218/19 z dnia 20 grudnia 2019 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasienica na lata 2020-2026 wraz z jej późniejszymi zmianami. Obecnie okres objęty prognozą obejmuje lata 2020-2032. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich jak również wykup wyemitowanych oraz planowanych do wyemitowania obligacji, których dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe i wykup obligacji oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych rodzajów zobowiązań,

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym - relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji

oraz doliczonych na podstawie art. 244 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2020-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły, o których mowa w art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych i w art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842). Z kolei począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jasienica wynika, że w latach 2020-2032, tj. w okresie, w którym będzie następować emisja i wykup obligacji oraz ponoszenie wydatków związanych z wypłatą oprocentowania – zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące – nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2020 – **7,61%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **19,25%**,
- w roku 2021 – **7,42%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **15,91%**,
- w roku 2022 – **7,29%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **12,73%**,
- w roku 2023 – **7,27%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **12,98%**,
- w roku 2024 – **6,45%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **14,28%**,
- w roku 2025 – **6,12%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **12,11%**,
- w roku 2026 – **5,85%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,67%**,
- w roku 2027 – **5,52%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,17%**,
- w roku 2028 – **5,19%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,81%**,
- w roku 2029 – **5,34%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,04%**,
- w roku 2030 – **5,20%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,22%**,

- w roku 2031 –**4,96%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,34%**,
- w roku 2032 – **4,81%**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,47%**.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że podjęcie decyzji o emisji obligacji wymagało wydłużenia okresu objętego wieloletnią prognozą finansową z lat 2020-2026 na lata 2020-2032, gdyż ich wykup będzie przypadał na lata 2027-2032. Znaczne odsunięcie wykupu obligacji wiąże się ze znacznym obciążeniem budżetów lat kolejnych kosztami obsługi zaciągniętych zobowiązań. W bieżącym roku budżetowym ma się rozpocząć wykup obligacji wyemitowanych przez Gminę Jasienica w 2013 roku na kwotę 31.550.000 zł, co do którego wypowiedział się I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w uchwale Nr 4100/I/149/2013 z dnia 9 września 2013 roku w sprawie: opinii o możliwości wykupu przez Gminę Jasienica obligacji komunalnych na łączną kwotę 31.550.000 zł. Zgodnie z podjętą wówczas uchwałą Rady Gminy Jasienica Nr XXXII/338/13 z dnia 5 lipca 2013 roku w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Jasienica oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wydatki związane wykupem obligacji miały zostać pokryte z dochodów własnych Gminy Jasienica. Jednakże z obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2020-2022 Gmina nie jest w stanie wypracować takich wielkości dochodów, które pozwoliłyby na wykup przedmiotowych obligacji i dotychczasowe zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji zastępuje „nowymi” zobowiązaniami z planowanej emisji obligacji. W konsekwencji podjęcia decyzji o emisji obligacji zadłużenie z tytułu wyemitowanych obligacji z kwoty 31.550.000 zł na koniec 2019 roku zmniejszy się tylko o 1.550.000 zł i wynosić będzie 30.000.000 zł aż do 2026 roku. Skład Orzekający zauważa, że relacja z art. 243 ww. ustawy po uwzględnieniu danych z wykonania budżetu Gminy za rok 2019 uległa pogorszeniu w ten sposób, że dopuszczalny wskaźnik spłat zobowiązań obniżył się o ok. 2,69 punktu procentowego w latach 2020-2022. Wykup wcześniej wyemitowanych obligacji oraz tych, których dotyczy przedmiotowa opinia będzie zatem uzależniony od prawidłowej realizacji budżetu roku 2020 i lat następnych, aby nie dochodziło do sytuacji, w której dopuszczalny wskaźnik spłat zobowiązań ulegnie istotnemu pogorszeniu. Ponadto podstawy planowania dochodów budżetowych w jednostce samorządu terytorialnego prawdopodobnie będą musiały ulec zmianie w związku z obecną sytuacją makroekonomiczną spowodowaną skutkami epidemii COVID-19.

Skład Orzekający zauważa, że Gmina dysponuje wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie **5.401.242,31 zł** (z czego do budżetu roku 2020 wprowadzono wyłącznie kwotę 15.361,49 zł), którymi można w części sfinansować planowany deficyt budżetu Gminy oraz spłacić zobowiązania z tytułu zaciągniętych wcześniej pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, a przy tym zmniejszyć planowane zadłużenie Gminy i odciążyć budżety lat przyszłych. Planowana w 2020 roku łączna kwota długu Gminy aktualnie stanowi już 32,2% jej planowanych dochodów budżetowych, a w kolejnych latach ma ulec zwiększeniu.

Ze względu na okoliczność, iż obligacje stanowiąc będą przychód lat 2020-2022, Skład Orzekający przypomina o konieczności uwzględnienia w podejmowanych uchwałach budżetowych na rok 2021 i 2022 stosownych zapisów dotyczących przedmiotowych obligacji, a w szczególności właściwych kwot przychodów i deficytu budżetu.

W związku z przyjętymi warunkami wypłaty oprocentowania, tj. wypłatą w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem jednak, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy, Skład Orzekający przypomina, że w myśl art. 92 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku (roku budżetowego, a nie dwunastu kolejnych miesięcy).

Przy wydawaniu niniejszej opinii o możliwości wykupu przedmiotowych obligacji Skład Orzekający dokonał analizy sytuacji finansowej Gminy, uwzględniając dane dotyczące lat przyszłych, które zostały zawarte w ostatniej zmianie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, tj. w uchwale Rady Gminy Jasienica Nr XX/286/20 z dnia 1 października 2020 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasienica na lata 2020-2026.

Skład zastrzega, iż niniejsza opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wystąpienia nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione **w terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca

II Składu Orzekającego

Członek Kolegium

Bernadeta Dziedziak