

## UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-15/2022

z dnia 28 lipca 2022 r.

### Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu obligacji planowanych do wyemitowania w 2022 r. przez gminę Nowe Piekuty z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań**

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 91 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

#### Skład Orzekający w osobach:

Marcin Tyniewicki	- przewodniczący
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Paweł Gałko	- członek

#### **opiniuje pozytywnie:**

**możliwość wykupu obligacji planowanych do wyemitowania przez gminę Nowe Piekuty w łącznej wysokości 1.980.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu do niniejszej opinii.**

#### **Uzasadnienie**

Wójt gminy Nowe Piekuty na podstawie wniosku z dnia 26 lipca 2022 r. (RF.3040.11.2022) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji planowanych do emisji w łącznej kwocie 1.980.000 zł.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął pod uwagę:

- 1) spełnienie wymogów formalno-prawnych wynikających z:
  - a) art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 poz. 559) w zakresie wyłącznej kompetencji rady gminy do emitowania obligacji, określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta;
  - b) art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (*powoływana dalej także jako u.f.p.*), ustanawiającego obowiązek umieszczania w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.;
  - c) art. 91 ust. 1 u.f.p. ustanawiającego zakaz przekraczania łącznej kwoty zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (JST);

- d) art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p. określającego kompetencje organu stanowiącego JST do upoważnienia organu wykonawczego w uchwale budżetowej do zaciągania zobowiązań, w tym emitowania papierów wartościowych;
- e) art. 243 ust. 1 u.f.p. (z uwzględnieniem przepisów wynikających z ustaw szczególnych) w zakresie przestrzegania stosunku łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem do planowanych dochodów bieżących, w relacji do średniej arytmetycznej obliczonych dla ostatnich siedmiu lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu;
- 2) bieżącą i prognozowaną sytuację finansową gminy Nowe Piekuty wynikającą z:
- a) uchwały Nr XXV/156/21 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2022-2032 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);
- b) uchwały Nr XXV/155/21 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2022 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

Mając na uwadze dyspozycję art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy na podstawie uchwały Nr XXX/177/22 z dnia 14 lipca 2022 r. określiła w szczególności zasady emisji przedmiotowych obligacji oraz ich wykupu. Zgodnie z §2 tej uchwały przychody pozyskane z emisji posłużą sfinansowaniu planowanego deficytu budżetu w kwocie 1.730.000 zł oraz spłacie wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 250.000 zł.

W związku z tym zgodnie z art. 212 ust 1 pkt 6 u.f.p. w uchwale budżetowej gminy Nowe Piekuty na 2022 r. uwzględniono limity zobowiązań odpowiadające powyższemu celowi i kwotom, określone odpowiednio w §8 pkt 2 i 3 (na podstawie zmian wprowadzonych uchwałą Nr XXX/175/22 z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2022). Tym samym Skład Orzekający stwierdza, że wartość zobowiązania wynikającego z tej emisji mieści się w kwotach limitów zobowiązań, a w świetle uchwały budżetowej Wójt Gminy posiada odpowiednie upoważnienie Rady do zaciągania zobowiązań z tego tytułu.

Jednocześnie w powoływanej wyżej uchwale w sprawie emisji obligacji określono, że ich wykup nastąpi z dochodów własnych budżetu gminy, a w szczególności obligacje serii A22 o wartości 980.000 zł zostaną wykupione w 2031 r., a obligacje serii B22 o wartości 1.000.000 zł - w 2032 r. Uchwale dopuszczono też przedterminowy wykup obligacji w celu ich umorzenia.

Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Nowe Piekuty na lata 2022-2032 opiniowana emisja obligacji będzie miała wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec bieżącego roku wyniesie ono 6.810.000 zł i stanowić będzie 32,51% planowanych dochodów ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 34,54%. Natomiast od następnego roku budżetowego zadłużenie gminy będzie systematycznie spadać, co jest skutkiem planowanych nadwyżek budżetowych do końca okresu prognozowania, tj. do 2032 r., które zostaną przeznaczone na spłatę tego zadłużenia. Ma to również miejsce w odniesieniu do emitowanych obligacji, bowiem w latach 2031 i 2032 gmina planuje wystąpienie dodatniego salda ogólnego w wysokości odpowiednio 980.000 zł i 1.000.000 zł, a przychody z tego tytułu przeznaczone zostaną na wykup tych obligacji.

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie ogólnej relacji uregulowanej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Przepis ten stanowi w szczególności o tzw. indywidualnym wskaźniku spłaty zobowiązań, określającym stosunek wielkości spłat zaciągniętych zobowiązań wraz kosztami ich obsługi w danym roku budżetowym do dochodów bieżących (relacja z lewej strony nierówności), który jest odnoszony do dopuszczalnego wskaźnika spłat ustalanego z uwzględnieniem siedmiu poprzednich lat

budżetowych oraz z uwzględnieniem nadwyżek operacyjnych za ten okres (relacja z prawej strony nierówności).

Z formalnego punktu widzenia w latach 2022-2032 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie oscylować w przedziale od 4,46% do 9,31%, przy czym w latach 2031 i 2032 wyniesie on odpowiednio 5,39% i 5,70%. Oznacza to, że przyjęte wartości wskaźnika spłat zobowiązań zostały zaplanowane na względnie bezpiecznych poziomach. Uwzględniają one także koszty obsługi emitowanych obligacji, które gmina będzie ponosić od 2023 r.

Powyższe kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań zasadniczo oparto na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (saldach operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.) oraz na dochodach ze sprzedaży majątku, przy czym te ostatnie będą tu miały marginalne znaczenie. W bieżącym roku budżetowym saldo operacyjne zostało zaplanowane w wysokości 185,3 tys. zł, natomiast w kolejnych latach przewiduje się jego systematyczny wzrost od 1,29 mln zł w 2023 r. do 2,19 mln zł w 2032 r. Ta tendencja wzrostowa jest szczególnie zauważalna w roku 2023, w którym nadwyżka operacyjna w porównaniu z rokiem poprzednim wzrasta o przeszło 1 mln zł, i w roku 2026 – w odniesieniu do roku poprzedniego o 349,2 tys. zł. Co również ważne nadwyżki operacyjne osiągną swoje najwyższe poziomy w latach 2031 i 2032, wynosząc odpowiednio 2,10 mln zł i 2,19 mln zł, a w latach tych ma nastąpić wykup emitowanych obligacji.

W odniesieniu do powyższych prognoz Skład Orzekający ma pewne uwagi. Co prawda perspektywy danych historycznych planowane dodatnie salda operacyjne nie są niemożliwe do zrealizowania, ponieważ w latach 2015-2021 salda te zamknęły się w przedziale od 1,20 mln zł do 2,11 mln zł (średniorocznie wyniosły 1,49 mln zł), ale co ważne - nie charakteryzowały się one stabilnym systematycznym wzrostem, a raczej zmiennością (spadkami i wzrostami) w poszczególnych latach. Dlatego też w kontekście całego przyszłego okresu obejmującego lata 2022-2032 i prognozowanej w nim tendencji wzrostowej nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający formułuje swoje wątpliwości co do ich realistyczności.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Nowe Piekuty od 2024 r. istotny wpływ na kształtowanie się dodatniego salda operacyjnego ma zakładany nieprzerwany wzrost dochodów bieżących, średniorocznie wynoszący 665,9 tys. zł, z wyjątkiem roku 2031, w którym wartość tych dochodów pozostanie na tym samym poziomie co w roku 2030. Jednocześnie należy zauważyć, że z tak długim okresem prognozowania, który kończy się na 2032 r., wiąże się znaczne ryzyko niespełnienia planowanych wartości i zwiększa się ono zbiegiem kolejnych lat. Wobec tego gmina powinna mieć świadomość tego ryzyka, tym bardziej, że w ostatnich dwóch latach Prognozy zamierza wygenerować najwyższe nadwyżki budżetowe pomiędzy dochodami a wydatkami ogółem w wysokości odpowiednio 980 tys. zł i 1 mln zł, właśnie z przeznaczeniem na wykup obligacji. Zasadniczym źródłem tych nadwyżek będą nadwyżki operacyjne, które również pokryją ujemne saldo w sekcji majątkowej budżetu. Z tego powodu tak kluczowe znaczenie będzie miała w latach 2031 i 2032 realizacja dochodów bieżących, przy jednoczesnym zachowaniu planowanego poziomu wydatków bieżących.

Bazując na wartościach szacunkowych ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Nowe Piekuty na lata 2022-2032, w tym na wartościach nadwyżek operacyjnych, oraz uwzględniając dane historyczne, Skład Orzekający stwierdził, że gmina Nowe Piekuty będzie miała możliwość wykupu planowanej emisji obligacji w łącznej kwocie 1.980.000 zł. Należy jednak zastrzec, że zasadniczy wpływ na zdolność spłaty opiniowanego zobowiązania będzie miała rzeczywista realizacja prognozowanych wielkości dochodów bieżących bezpośrednio oddziałujących na poziomy nadwyżek operacyjnych. Dodatkowo, gminna powinna brać pod uwagę ryzyko

niespełnienia tych wartości, mając na uwadze odległy okres wykupu obligacji przypadający na lata 2031-2032

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego  
Marcin Tyniewicki