



Uchwała Nr 4200/III/227/2023

III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 1 grudnia 2023 r.

**w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Świerklaniec obligacji komunalnych
w wysokości 15.000.000,00 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości wykupu przez Gminę Świerklaniec obligacji komunalnych w wysokości 15.000.000,00 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Gminę Świerklaniec została wydana w oparciu o materiały obrazujące aktualną sytuację finansową gminy oraz prognozę sytuacji finansowej w okresie obejmującym spłatę zobowiązania.

Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Gminy Świerklaniec Nr LXXXV/623/23 z dnia 28 września 2023 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Zgodnie z uchwałą, Gmina Świerklaniec wyemituje obligacje komunalne na okaziciela w łącznej liczbie 15.000 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 15.000.000,00 zł.

Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach:

- 1) seria A23 o wartości 2.500.000 zł,
- 2) seria B23 o wartości 1.000.000 zł,
- 3) seria C23 o wartości 1.000.000 zł,
- 4) seria D23 o wartości 1.500.000 zł,
- 5) seria A24 o wartości 1.000.000 zł,
- 6) seria B24 o wartości 1.000.000 zł,
- 7) seria C24 o wartości 1.000.000 zł,
- 8) seria D24 o wartości 1.500.000 zł,
- 9) seria E24 o wartości 1.500.000 zł,
- 10) seria F24 o wartości 1.500.000 zł,
- 11) seria G24 o wartości 1.500.000 zł.

Celem emisji w 2023 roku jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w kwocie 4.249.840,20 zł oraz finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 1.750.159,80 zł. Celem emisji w 2024 roku jest sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 9.000.000,00 zł. Emisja obligacji serii A23, B23, C23 i D23 zostanie przeprowadzona w 2023 roku. Emisja obligacji serii A24, B24, C24, D24, E24, F24 i G24 zostanie przeprowadzona w 2024 roku.

Obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:

- 1) z każdej obligacji serii A23 w 2030 roku zostanie wykupione 240 zł, a wartość wykupu wyniesie 600.000 zł (2.500 szt. obligacji x 240 zł),
- 2) z każdej obligacji serii A23 w 2031 roku zostanie wykupione 240 zł, a wartość wykupu wyniesie 600.000 zł (2.500 szt. obligacji x 240 zł),
- 3) z każdej obligacji serii A23 w 2032 roku zostanie wykupione 240 zł, a wartość wykupu wyniesie 600.000 zł (2.500 szt. obligacji x 240 zł),
- 4) z każdej obligacji serii A23 w 2033 roku zostanie wykupione 280 zł, a wartość wykupu wyniesie 700.000 zł (2.500 szt. obligacji x 280 zł),
- 5) w 2034 roku zostaną wykupione obligacje serii B23, A24,
- 6) w 2035 roku zostaną wykupione obligacje serii C23, B24,
- 7) w 2036 roku zostaną wykupione obligacje serii D23, C24,
- 8) w 2037 roku zostaną wykupione obligacje serii D24, E24,
- 9) w 2038 roku zostaną wykupione obligacje serii F24, G24.

Obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej. Wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów budżetu Gminy w latach 2023-2038.

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

Budżet na 2023 rok (po zmianach) zakłada:

- dochody w wysokości 97.992.716,75 zł,
- wydatki w wysokości 136.752.864,86 zł,
- deficyt wynoszący - 38.760.148,11 zł,
- przychody w wysokości 46.009.988,31 zł (w tym: przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 14.000.000,00 zł, przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych 6.000.000,00 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy 14.318.885,54 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z 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 w wysokości 11.554.375,67 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających 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 136.727,10 zł).
- rozchody w kwocie 7.249.840,20 zł (w tym: spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów 4.249.840,20 zł, przelewy na rachunki lokat 3.000.000,00 zł).

Budżet na 2023 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Także w kolejnych latach relacja ta ma zostać zachowana. W uchwale Nr LXXII/534/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie budżetu Gminy Świerklaniec na 2023 rok, po dokonanych zmianach, ustalono limit zobowiązań z tytułu sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w kwocie 15.000.000,00 zł, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Kwota obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii mieści się w ustalonym limicie.

Rada Gminy Świerklaniec podjęła również uchwałę Nr LXXII/533/22 z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2023-2038. W wieloletniej prognozie finansowej (po zmianach) zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań a także wykup obligacji, których dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty zobowiązania oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań. Gmina nie udzielała poręczeń.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym kolejnym roku planowane obciążenie spłatą długu jest wyższe niż maksymalny wskaźnik ustalony dla danego roku. Przy opiniowaniu Skład Orzekający uwzględnił sposób ustalenia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w sposób wynikający ze stanu prawnego oraz wzoru wieloletniej prognozy finansowej obowiązującego w dniu podjęcia uchwały o emisji obligacji.

Dokonując analizy kształtowania się tej relacji Skład Orzekający stwierdził, że dla Gminy Świerklaniec w latach 2023-2038 tj. w roku bieżącym oraz każdym kolejnym roku do końca trwania zobowiązania z tytułu przedmiotowych obligacji, planowane obciążenie spłatą długu jest w każdym roku niższe niż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty, ustalony dla tego roku.

Obciążenie spłatą długu kształtować się ma w tym okresie następująco:

- w 2023 roku wyniesie 10,60% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,64%,
- w 2024 roku wyniesie 4,83% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,88%,
- w 2025 roku wyniesie 4,54% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,48%,
- w 2026 roku wyniesie 3,75% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,14%,
- w 2027 roku wyniesie 4,05% przy maksymalnym możliwym poziomie 7,04%,
- w 2028 roku wyniesie 3,76% przy maksymalnym możliwym poziomie 7,31%,
- w 2029 roku wyniesie 3,92% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,76%,
- w 2030 roku wyniesie 4,69% przy maksymalnym możliwym poziomie 7,87%,
- w 2031 roku wyniesie 4,45% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,28%,
- w 2032 roku wyniesie 4,33% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,63%,
- w 2033 roku wyniesie 4,21% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,09%,
- w 2034 roku wyniesie 5,23% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,48%,
- w 2035 roku wyniesie 4,93% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,46%,
- w 2036 roku wyniesie 4,66% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,45%,
- w 2037 roku wyniesie 4,39% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,44%,
- w 2038 roku wyniesie 2,78% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,43%.

Na dzień wydania niniejszej opinii Skład Orzekający jest w toku prac nad zaopiniowaniem projektu uchwały budżetowej Gminy Świerklaniec na 2024 r. oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2024 – 2038 (zwanego dalej wpf). Powyższy projekt wpf zakłada m. in. istotne, bo wynoszące ok. 14 % zmniejszenie planowanych w 2025r. wydatków bieżących w stosunku do planowanych w 2024 r. wydatków bieżących, co przekłada się na kwotę ok. 11,2 mln zł zmniejszenia wydatków. Przedłożony projekt wpf zakłada wzrost wydatków bieżących powyżej wartości planowanej na 2024 r. dopiero od 2029 r. Oznacza to, że Gmina zamierza od 2025 r. wdrożenie istotnych oszczędności w zakresie wydatków bieżących. Na szczególną uwagę

zasługują planowane wydatki bieżące na wynagrodzenia. Projekt wpf zakłada zmniejszenie o 9,6 % wydatków na wynagrodzenia w 2025 r, w stosunku do roku 2024, co przekłada się na zmniejszenie tych wydatków o kwotę ok. 3,9 mln zł. Projekt wpf zakłada wzrost wydatków na wynagrodzenia powyżej wartości planowanej na 2024 r. dopiero od 2028 r. Tak poważne zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia musi w praktyce oznaczać redukcję etatów. Załączone do projektu wpf objaśnienia w żaden sposób nie wyjaśniają podstaw założonych od 2025 r. oszczędności w sferze wydatków bieżących. To wywołuje poważne wątpliwości Składu Orzekającego co do oceny realistyczności przedłożonego projektu wpf. Istotne odchylenia w projekcie wieloletniej prognozy finansowej od wskaźników makroekonomicznych zawartych w wytycznych Ministerstwa Finansów (aktualizacja październik 2023), w odniesieniu do kluczowych wartości wpływających na kształtowanie się wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o rachunkowości – wymagają należytego objaśnienia. Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Wyrazem spełnienia powyższego postulatu ustawy jest umiejętność merytorycznego, racjonalnego wyjaśnienia podstaw przyjętych wartości. Temu celowi służy instytucja objaśnień, stanowiących integralną część wieloletniej prognozy finansowej. Niemożność objaśnienia przyjętych w treści wpf kluczowych wartości może wskazywać, że powodem ukształtowania ich wielkości jest wyłącznie potrzeba spełnienia wskaźników, o których mowa w art. 242 oraz 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający dokonał symulacji przedłożonego projektu wpf, zakładając wysokość wydatków na wynagrodzenia w roku 2025 na poziomie roku 2024. Efektem przyjętego założenia było niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2026.

Powodem, dla którego Skład Orzekający powstrzymał się od wydania niniejszej opinii w sprawie wykupu obligacji jako opinii negatywnej jest fakt, iż projekt wieloletniej prognozy finansowej nie stanowi formalnego, oficjalnego dokumentu, ale jedynie jego propozycję. Mając na uwadze, że Skład Orzekający ocenia zdolność spłaty zadłużenia przez jednostkę samorządu terytorialnego przede wszystkim na podstawie wieloletniej prognozy finansowej tej jednostki powyższy projekt wpf oceniany jest jednoznacznie negatywnie, co znajdzie formalny wyraz w opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej. Skład Orzekający podkreśla, że uchwalenie przez Radę Gminy Świerklaniec wieloletniej prognozy finansowej na lata 2024 – 2038 w brzmieniu tożsamym z przedłożonym projektem, będzie skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego, którego skutkiem może być rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO, stwierdzające nieważność wpf. Jeżeli zatem Gmina nie jest w stanie racjonalnie objaśnić założeń w zakresie wydatków i dochodów bieżących od roku 2025, powinna rozważyć modyfikację wpf przyjętej przez organ stanowiący w formie uchwały w stosunku do przedłożonego Izbie projektu.

Skład Orzekający zwraca uwagę na wysokość planowanego długu, w kontekście zamiaru zaciągnięcia w 2023 i 2024 roku zobowiązań zwrotnych z tytułu emisji papierów wartościowych, który zgodnie z założeniami aktualnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023 - 2038 ma wynosić odpowiednio na koniec : 2023 r. – 50,8 %, 2024 r. – 47,9 % - w stosunku do

planowanych dochodów ogółem. W kolejnych latach zadłużenie Gminy ma zmniejszać się. W ocenie Składu Orzekającego planowane zadłużenie Gminy należy uznać wysokie.

Na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 2500), dodanego ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927) w latach 2022-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

W ocenie Składu Orzekającego, na dzień wydawania opinii, zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania z tytułu emisji obligacji nie powinno zagrażać realizacji zadań publicznych przez Gminę Świerklaniec w roku budżetowym oraz latach następnych, jakkolwiek należy zauważyć, iż w świetle powyższych ustaleń, zdolność do spłaty zobowiązań dłużnych przez Gminę Świerklaniec posiada względny i niejednoznaczny charakter.

Równocześnie Skład Orzekający zastrzega, że w przypadku wystąpienia nowych okoliczności dotąd nieznanych, sytuacja finansowa Gminy Świerklaniec może ulec zmianie.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł jak w § 1.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

**Przewodnicząca
III Składu Orzekającego**

Teresa Jarczyk