



Uchwała Nr 4200/III/331/2022

III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 19 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Świerklaniec obligacji komunalnych na łączną kwotę 6.000.000,00 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634) 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 na łączną kwotę 6.000.000,00 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 w okresie obejmującym wykup zobowiązania.

Podstawą emisji obligacji jest uchwała Nr LXIX/512/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 października 2022 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zmieniona uchwałą Nr LXXI/525/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 7 grudnia 2022 r. Zgodnie z uchwałą, Gmina wyemituje 6.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 6.000.000,00 zł.

Celem emisji obligacji w 2022 roku jest finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 5.946.000,00 zł oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 54.000,00 zł.

Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach:

- 1) seria M22 o wartości 500.000 zł,
- 2) seria N22 o wartości 500.000 zł,
- 3) seria O22 o wartości 500.000 zł,
- 4) seria D22 o wartości 500.000 zł,
- 5) seria E22 o wartości 500.000 zł,
- 6) seria F22 o wartości 500.000 zł,
- 7) seria G22 o wartości 500.000 zł,
- 8) seria H22 o wartości 500.000 zł,
- 9) seria I22 o wartości 500.000 zł,
- 10) seria J22 o wartości 500.000 zł,
- 11) seria K22 o wartości 500.000 zł,
- 12) seria L22 o wartości 500.000 zł.

Emisja obligacji serii M22, N22, O22, D22, E22, F22, G22, H22, I22, J22, K22, L22 zostanie przeprowadzona w 2022 roku.

Obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:

- 1) w 2024 r. zostaną wykupione obligacje serii M22,
- 2) w 2025 r. zostaną wykupione obligacje serii N22,
- 3) w 2026 r. zostaną wykupione obligacje serii O22,
- 4) w 2027 r. zostaną wykupione obligacje serii D22,
- 5) w 2028 r. zostaną wykupione obligacje serii E22,
- 6) w 2029 r. zostaną wykupione obligacje serii F22,
- 7) w 2030 r. zostaną wykupione obligacje serii G22,
- 8) w 2031 r. zostaną wykupione obligacje serii H22,
- 9) w 2032 r. zostaną wykupione obligacje serii I22,
- 10) w 2033 r. zostaną wykupione obligacje serii J22,
- 11) w 2034 r. zostaną wykupione obligacje serii K22,
- 12) w 2035 r. zostaną wykupione obligacje serii L22.

Obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej.

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

Budżet na 2022 rok (po zmianach) zakłada:

- dochody w wysokości 115.262.517,66 zł,
- wydatki w wysokości 140.595.551,04 zł,
- deficyt wynoszący 25.333.033,38 zł,
- przychody w wysokości 26.797.630,46 zł (w tym: przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 6.000.000,00 zł, przychody 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 4.158.262,00 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 w kwocie 33.948,64 zł, przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych 11.400.000,00 zł, przychody z tytułu wolnych środków 5.205.419,82 zł),

- rozchody w kwocie 1.464.597,08 zł (spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów).

Budżet na 2022 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634). Także w kolejnych latach relacja ta ma zostać zachowana.

W uchwale Nr LV/405/21 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 30 grudnia 2021 roku w sprawie budżetu Gminy Świerklaniec na 2022 rok (po zmianach), ustalono limit zobowiązań z tytułu sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w kwocie 6.000.000,00 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Kwota emitowanych obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii mieści się w określonym limicie.

Rada Gminy Świerklaniec podjęła również uchwałę Nr LV/404/21 z dnia 30 grudnia 2021 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2022-2037. W wieloletniej prognozie finansowej (po zmianach) zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań a także emisji obligacji, której 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 2024-2035, tj. w latach wykupu obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii, 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 2024 roku wyniesie 6,34% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,26%,
- w 2025 roku wyniesie 6,06% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,52%,
- w 2026 roku wyniesie 5,26% przy maksymalnym możliwym poziomie 5,94%,
- w 2027 roku wyniesie 5,09% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,13%,
- w 2028 roku wyniesie 4,65% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,30%,
- w 2029 roku wyniesie 4,79% przy maksymalnym możliwym poziomie 7,40%,
- w 2030 roku wyniesie 4,78% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,40%,
- w 2031 roku wyniesie 4,47% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,85%,
- w 2032 roku wyniesie 4,31% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,75%,
- w 2033 roku wyniesie 4,01% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,71%,
- w 2034 roku wyniesie 3,61% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,67%,

- w 2035 roku wyniesie 3,36% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,55%.

Skład Orzekający stwierdza na podstawie poczynionych ustaleń i w oparciu o aktualne dane, że prognozowane obciążenie budżetów Gminy Świerklaniec w latach 2024-2035, na które przypada wykup planowanych do wyemitowania obligacji kształtuje się w dopuszczalnych granicach.

W toku prac nad niniejszą opinią Skład Orzekający wziął pod uwagę ustalenia, jakich dokonał w związku z wydaniem opinii : o projekcie uchwały budżetowej Gminy Świerklaniec na 2023 rok, o możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, jak i o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2023–2038. Skład Orzekający opiniując przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2023–2038 zakwestionował realistyczność przyjętych tam wielkości, szczególnie w roku 2024 (a więc w pierwszym roku wykupu opiniowanych obligacji). Skład stwierdził, iż nierealistyczność przyjętych wielkości dotyczy planowania dochodów i wydatków bieżących dla tego roku, co ma istotny wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach. Powyższe w szczególności dotyczy roku 2024, w którym przyjęto wzrost dochodów bieżących w stosunku do roku 2023 o 15 % (planowany wzrost o ok. 8,6 mln zł). Planowaną wartość dochodów bieżących w roku 2024 opisano w objaśnieniach w następujący sposób:

W 2024 roku przyjęto dochody bieżące na podstawie koniecznej do wypracowania nadwyżki bieżącej. Jednocześnie w roku 2024 przyjęto zmniejszenie wydatków bieżących w stosunku do roku 2023 o 7,5% (planowane zmniejszenie o ok. 7 mln zł). Planowane wydatki bieżące w roku 2025 zostały utrzymane na poziomie roku 2024.

Wydatki bieżące w latach 2024 – 2025 objaśniono w następujący sposób :

Wydatki bieżące (bez obsługi długu) w latach 2024-2025 przyjęto na podstawie koniecznej do wypracowania nadwyżki bieżącej (...).

Przytoczony powyżej sposób objaśnienia wartości zakładanych dochodów bieżących w 2024 r. oraz wydatków bieżących z lat 2024 - 2025, wprost wskazuje na faktyczne podstawy ich przyjęcia. W tym kontekście Skład Orzekający wyraża obawę, że powyższe dochody i wydatki bieżące zostały zaplanowane w przedłożonym projekcie prognozy, nie w oparciu o faktyczne wyliczenia i potrzeby Gminy, ale z założeniem konieczności spełnienia relacji o której mowa wyżej. Jak wskazano, mimo tak wątpliwego planowania, wskaźnik w 2026 r. jest na bardzo mało bezpiecznym poziomie, co oznacza, że niewielkie wahania którejkolwiek z wielkości mających wpływ na jego kształtowanie może oznaczać niespełnienie tejże relacji. Dla zobrazowania problemu o którym mowa wyżej, Skład Orzekający dokonał własnych wyliczeń relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjmując zwiększenie wydatków bieżących w 2024 r. zaledwie o 334.767 zł do poziomu 61.700.000 zł. Powyższa korekta prognozy powoduje niespełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2026 r. Zastrzeżenia Składu Orzekającego budzi brak merytorycznego odniesienia się do powyższych wielkości w Objaśnieniach do projektu WPF. Wyrazem realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest m. in. ścisły, merytoryczny związek pomiędzy przyjętymi wartościami liczbowymi a treścią objaśnień. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej wyraża się w umiejętności racjonalnego uzasadnienia przyjętych wartości.

Skład Orzekający na podstawie przedłożonych projektów stwierdził brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej i budżetu na 2023 rok, zgodnie z zasadą wyrażoną

w art. 243 ustawy o finansach publicznych i w konsekwencji wydał negatywne opinie zarówno o projekcie uchwały budżetowej Gminy Świerklaniec na 2023 rok, możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, jak i o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2023–2038.

Jednocześnie Skład Orzekający zastrzega, iż niniejsza pozytywna opinia oparta jest na ocenie dokonanej w oparciu o aktualnie obowiązujące w 2022 roku dokumenty, tj. uchwałę budżetową na 2022 rok i uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2022-2037. Przyjęcie uchwały budżetowej na 2023 r. oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Świerklaniec na lata 2023–2038 bez uwzględnienia uwag i spostrzeżeń zawartych w przywołanych wyżej opiniach negatywnych może spowodować, że zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania z tytułu emisji obligacji będzie postrzegane jako zagrażające realizacji zadań publicznych przez Gminę Świerklaniec w roku budżetowym oraz latach następnych, w rozumieniu 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 2021r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1927).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł jak w § 1, a decyzję dotyczącą emisji obligacji pozostawia Obligatariuszowi.

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