

UCHWAŁA Nr V-00313-31/19

z dnia 19 listopada 2019 roku

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu obligacji przez
Gminę Lipsk w kwocie 3.850.000 zł.

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku 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:

Małgorzata Rutkowska	- przewodnicząca
Maria Wasilewska	- członek
Paweł Gałko	- członek

Opiniuje pozytywnie z uwagą

możliwość wykupu przez Gminę Lipsk obligacji komunalnych planowanych do wyemitowania w 2019 roku na kwotę 3.850.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2019 roku w kwocie 783.300 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 270.000 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 3.066.700 zł.

U Z A S A D N I E N I E

Burmistrz Lipska pismem Fn.3051.4.2019 z dnia 04.11.2019 r. (data wpływu do RIO: 05.11.2019 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji wyemitowanych w wysokości 3.850.000 zł, z przeznaczeniem na planowany deficyt, w tym na zadania realizowane z udziałem środków z UE w kwocie 270.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Podstawą emisji obligacji są podjęte przez Radę Miejską w Lipsku Uchwały: Nr IX/60/19 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu oraz zmiany do tej uchwały Nr X/66/19 z dnia 15 listopada 2019 r.

Zgodnie z podjętymi uchwałami Rada Miejska postanowiła wyemitować 385 (trzysta osiemdziesiąt pięć) sztuk obligacji o wartości nominalnej 10.000 zł (dziesięć tysięcy złotych) każda, na łączną kwotę 3.850.000 zł (trzy miliony osiemset pięćdziesiąt tysięcy złotych).

Celem emisji obligacji w 2019 roku jest sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy w kwocie 783.300 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie w kwocie 270.000 zł oraz spłata zaciągniętych zobowiązań dłużnych w kwocie 3.066.700 zł, w tym wcześniejsza spłata zobowiązań w wysokości 2.500.000 zł, przypadających do spłaty po 2019 roku. Z treści przedmiotowych uchwał wynika, że obligacje wyemitowane zostaną w seriach A 19, B19, C19 w następujących terminach wykupu:

1. Obligacje Serii A19 zostaną wykupione zgodnie z następującym harmonogramem:
 - w 2019 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 2500 zł na łączną kwotę 150.000 zł;
 - w 2020 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 7500 zł na łączną kwotę 450.000 zł;
2. Obligacje Serii B19 zostaną wykupione zgodnie z następującym harmonogramem:
 - w 2021 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 500 zł na łączną kwotę 100.000 zł;
 - w 2023 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1000 zł na łączną kwotę 200.000 zł;
 - w 2024 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 3000 zł na łączną kwotę 600.000 zł;
 - w 2025 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 3000 zł na łączną kwotę 600.000 zł;
 - w 2026 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 2500 zł na łączną kwotę 500.000 zł;
3. Obligacje Serii C19 zostaną wykupione zgodnie z następującym harmonogramem:
 - w 2027 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1200 zł na łączną kwotę 150.000 zł;
 - w 2028 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1200 zł na łączną kwotę 150.000 zł;
 - w 2029 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1200 zł na łączną kwotę 150.000 zł;
 - w 2030 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1200 zł na łączną kwotę 150.000 zł;
 - w 2031 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1200 zł na łączną kwotę 150.000 zł;
 - w 2032 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1200 zł na łączną kwotę 150.000 zł;

- w 2033 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1400 zł na łączną kwotę 175.000 zł;
- w 2034 r. z każdej obligacji zostanie wykupiona część wartości nominalnej o wartości 1400 zł na łączną kwotę 175.000 zł.

Przeprowadzenie emisji, wykup obligacji oraz wypłata oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Lipsk w latach 2019-2034.

Z uchwały budżetowej Gminy Lipsk na 2019 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii (ostatnia zmiana: Uchwała Nr IX/58/19 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 30 października 2019 r.) wynika, że budżet po zmianach wynosi:

- dochody ogółem w tym: 23.775.860 zł,
- *dochody bieżące* 21.665.526 zł,
- wydatki ogółem w tym: 24.806.908 zł,
- *wydatki bieżące* 21.303.580 zł,
- deficyt 1.031.048 zł.
- przychody ogółem: 4.851.648 zł (obligacje 3.850.000 zł, wolne środki 930.532 zł, przychody ze spłat udzielonych pożyczek 71.116 zł),
- rozchody ogółem: 3.850.600 zł (pożyczki udzielone 72.000 zł, spłata pożyczek i kredytów 3.598.600 zł, wykup obligacji 150.000 zł).

Deficyt budżetu w kwocie 1.031.048 zł (zapis §4 ww. Uchwały), zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z emisji obligacji w kwocie 783.300 zł oraz z wolnych środków w kwocie 247.748 zł, co jest zgodne z dyspozycją art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Z przyjętej konstrukcji budżetu wynika, że Gmina planuje spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych w kwocie 3.748.600 zł, co jest zgodne z zał. nr 3 ww. Uchwały.

W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że z dokonanej analizy danych wynikających z przedłożonej sprawozdawczości budżetowej za rok 2018 wynika, że Gmina posiada wolne środki na rachunku budżetu z tytułu rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 930.532,92 zł

W postanowieniach §6 Uchwały Nr IX/58/19 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 30 października 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2019 r., Rada Miejska określiła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2019 roku, w tym na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 783.300 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie w kwocie 270.000 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 3.066.700 zł. Upoważnienie Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych do wysokości poszczególnych limitów określonych przez Radę Miejską zostało zawarte w §7 powyższej Uchwały.

W tym miejscu Skład Orzekający uchyla swoją opinię wyrażoną w Uchwale Nr V-00313-22/19 z dnia 07 października 2019 roku, dotyczącą możliwości spłaty przez Gminę Lipsk planowanego do zaciągnięcia w 2019 roku kredytu długoterminowego w kwocie 3.850.000 zł.

Skład Orzekający mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu 2019 roku wskazuje, że planując emisję obligacji będącą przedmiotem niniejszej opinii Burmistrz Lipska działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto emisja pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 w zw. art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej” – po zmianach dokonanych uchwałą Nr IX/59/19 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 30 października 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lipsk na lata 2019-2034. Przyjęte w tej prognozie dla 2019 roku wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z obowiązującym planem budżetu na ten rok, co odpowiada treści art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z prognozą przedstawioną w WPF na lata 2019-2034, po uwzględnieniu konstrukcji budżetu na 2019 rok, należy wskazać, że zadłużenie Gminy na koniec 2019 r. wzrośnie do wysokości 7.343.000 zł. (co będzie stanowiło **30,88%** planowanych dochodów budżetowych na ten rok). W latach 2020-2021 Gmina również planuje przychody z tytułów zwrotnych w łącznej wysokości 1.600.000 zł, w związku z czym zadłużenie Gminy będzie rosło i na koniec 2021 roku ma wynieść 8.115.0000 zł (przy rozchodach w łącznej kwocie 828.000 zł). Od 2022 roku Gmina nie planuje pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (kol. 4.3). Gmina Lipsk zamierza spłacić zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2034 roku, na co wskazuje m.in. analiza wartości przyjętych w kol. 5 (5.1) tabeli WPF. Budżety Gminy planowane na lata 2022-2034 wykazują nadwyżki budżetu (kol. 3 tabeli WPF). Zabezpieczają one rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań (kol. 10 i 10.1).

We wszystkich latach planowanych spłat Gmina planuje osiągnąć nadwyżki operacyjne (tzn. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi), uwzględniające wymogi reguły wydatkowej art. 242 ustawy o finansach publicznych, a także istotne z punktu widzenia ustalenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

Z załączonych do Uchwały objaśnień wynika, że Gmina dokonała kalkulacji, według których zaciągnięcie nowego zobowiązania przyczyni się do obniżenia kosztu obsługi w całym okresie spłaty tego zobowiązania. Z objaśnień tych wynika, iż koszt zobowiązań według planowanych spłat wyniesie 302.558 zł, natomiast koszt obsługi dotyczący emisji obligacji planowany jest w kwocie 274.563 zł (różnica 27.995 zł). Powyższe wskazuje na spełnienie

warunków o których mowa art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Planowana emisja obligacji w łącznej wysokości 3.850.000 zł (kol. 4.3. Kredyty, pożyczki... tabeli WPF) zostanie przeznaczona na planowany deficyt w kwocie 783.300 zł (w tym na wyprzedzające finansowanie w kwocie 270.000 zł), na spłatę planowanych zobowiązań dłużnych w 2019 r. w kwocie 566.700 zł oraz w kwocie 2.500.000 zł na konsolidację długu (spłata droższych kredytów, tańszym instrumentem, zgodnie z art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych). W budżecie 2019 r. zostały zaplanowane spłaty w łącznej kwocie 3.748.600 zł, z tego spłata zobowiązań przypadająca na bieżący rok w kwocie 498.600 zł, wykup papierów wartościowych w kwocie 150.000 zł, spłata długu podlegającego konsolidacji w kwocie 2.500.000 zł (podlega wyłączeniu z art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych) oraz z wolnych środków w kwocie 600.000 zł (podlega wyłączeniu z art. 243 ust. 3b pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Ponadto w objaśnieniach do WPF przedstawiono zobowiązania, których wcześniejsze spłaty przypadają po roku budżetowym tj. 2019 r.

Skład Orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w latach 2019-2034 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 7 i art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kapitałowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W planowanym budżecie roku 2019 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych wynosi 3,46%, przy dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowi 4,59%.

Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w poszczególnych latach obrazują wskaźniki planowanych spłat zobowiązań (kol. 9.4 tabeli WPF) i dopuszczalne wskaźniki spłat zobowiązań (kol. 9.6.1 tabeli WPF). Porównanie tych wielkości wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych. Z uwzględnieniem planowanej emisji obligacji przedstawione powyżej rezerwy limitowe w latach 2020-2034 wahają się od 0,1% do 6,21%. Należy zauważyć, iż w latach 2020-2024 różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty oscyluje poniżej jednego punktu i wynosi w 2020 r. – 0,72%, w 2021 r. – 0,46%, w 2022 r. – 0,46%, w 2023 r. – 0,17%, w 2024 r. – 0,1%.

Podstawowym warunkiem zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w okresie na jaki sporządzono Prognozę jest wykonanie założonych nadwyżek operacyjnych, czyli dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi

(kol. 8.1 tabeli WPF). Dodatkowo saldo operacyjne na 2019 rok zaplanowano w wysokości 361.946 zł. Wielkości te w latach 2020-2023 kształtują się na poziomie od 20.368 zł do 1.056.604 zł, natomiast w latach 2024-2034 kwoty tych wielkości prognozuje się w przedziale od 1.329.625 zł do 2.116.394 zł. Analiza danych historycznych w zakresie działalności bieżącej gminy przedstawia się następująco:

- wykonanie 2016 – 1.081.970,86 zł;
- wykonanie 2017 – 926.918,06 zł;
- wykonanie 2018 – 886.656,07 zł;


Z powyższego wynika, iż nadwyżki operacyjne w latach 2019-2023 zaplanowano na stabilnym poziomie i wydają się być one realne w świetle danych historycznych, natomiast w latach 2024-2034 są one zakładane na dość wysokim poziomie. Skład Orzekający wskazuje, iż prognozowane wartości nadwyżek operacyjnych w tych latach nie mają oparcia w dotychczasowym wykonaniu części bieżącej budżetów i mogą być trudne w realizacji. Zważywszy na ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania (15 lat) oraz na przywołany wyżej zmienny poziom wykonania parametrów istotnych dla kształtowania się relacji z art. 243 ustawy. Skład Orzekający podkreśla konieczność stałego, wnikliwego monitorowania przez Gminę Lipsk realizacji założeń określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji.

Zaznaczenia przy tym wymaga, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w okresach 2020-2025 i od 2026 roku nastąpi zmiana reguł liczenia tej relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy.

Skład Orzekający wydając opinie o możliwości wykupu obligacji przyjmuje, że Gmina Lipsk będzie miała możliwość dokonania wykupu wyemitowanych obligacji wraz ze spłatą kosztów obsługi tej emisji, przy założeniu, że poszczególne wielkości mające wpływ na ten wykup i spłatę zaplanowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2019-2034 zostaną osiągnięte. Skład Orzekający podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonywaniu budżetów w okresie objętym prognozą, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wyników operacyjnych.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Małgorzata Rutkowska