

## **UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-26/2021**

z dnia 22 lipca 2021 r.

### **Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**

#### **w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez gminę Rutki obligacji o łącznej wartości nominalnej 7.400.000 zł emitowanych w latach 2021 i 2022 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w tych latach**

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku 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:

Ewa Czołpińska	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Dariusz Renczyński	- członek

#### **opiniuje pozytywnie**

możliwość wykupu przez gminę Rutki obligacji o łącznej wartości nominalnej 7.400.000 zł emitowanych w latach 2021 i 2022 w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetu w tych latach, wnosząc jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

#### **Uzasadnienie**

Wójt Gminy Rutki pismem Nr FN-3060.1.2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji, które zostały zaplanowane do emisji na podstawie uchwały Nr 151/XXI/21 Rady Gminy Rutki z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przywołanej uchwały wynika, że gmina Rutki zamierza wyemitować w seriach w roku 2021 i 2022 obligacje o łącznej wartości nominalnej 7.400.000 zł celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu w tych latach. Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach:

- 1) seria A21: 2.000 obligacji o wartości 2.000.000 zł,
- 2) seria B21: 2.400 obligacji o wartości 2.400.000 zł,
- 3) seria A22: 900 obligacji o wartości 900.000 zł,
- 4) seria B22: 1.000 obligacji o wartości 1.000.000 zł,
- 5) seria C22: 1.100 obligacji o wartości 1.100.000 zł.

Emisja obligacji serii A21 i B21 zostanie przeprowadzona w 2021 roku. Emisja obligacji serii A22, B22 i C22 zostanie przeprowadzona w 2022 roku. Wykup tych obligacji nastąpi w latach 2025 – 2033 z dochodów własnych gminy.

W §6 tej uchwały Wójt Gminy Rutki został upoważniony m.in. do zawarcia umów z podmiotem, któremu zostaną powierzone czynności związane z organizacją emisji obligacji, wykonywaniem funkcji agenta emisji oraz agenta płatniczego lub alternatywnego rozwiązania w odniesieniu do obligacji, jak również do zawarcia ewentualnych innych umów pozostających w związku z emisją obligacji oraz do dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji.

Z uchwały budżetowej gminy Rutki na 2021 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii wynika, że na 2021 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 8.689.214 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 31.873.301,85 zł (z tego dochody bieżące 27.809.922,85 zł, dochody majątkowe 4.063.379 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 40.562.515,85 zł (z tego wydatki bieżące 26.965.863,85 zł, wydatki majątkowe 13.596.652 zł). Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 8.839.214 zł, zaś kwota rozchodów wynosi 150.000 zł.

Z postanowień uchwały budżetowej po zmianach wynika, iż planowany deficyt w wysokości 8.689.214 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi: z emisji papierów wartościowych w kwocie 4.400.000 zł, pożyczką na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu UE w kwocie 1.882.199 zł, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych w kwocie 2.394.941 zł oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikającymi z rozliczenia środków publicznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 12.074 zł. Jednocześnie z uchwały Nr 150/XXI/21 Rady Gminy Rutki z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rutki na lata 2021-2024 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2021-2031 wynika, że gmina prognozuje w roku 2022 deficyt budżetowy w wysokości 3.000.000 zł (po uwzględnieniu przeznaczenia części dochodów budżetowych na spłatę pożyczki na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych z budżetu UE) i planuje pokryć go przychodami pochodzącymi z emisji papierów wartościowych. Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 3, 5 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 305), dalej u.f.p.

Postanowieniami §7 uchwały Nr 126/XVII/20 Rady Gminy Rutki z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Rutki na 2021 rok (uwzględnieniem wprowadzonych zmian) Rada Gminy ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2021 roku: na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie – 6.282.199,00 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie - 1.882.199,00 zł, zaś na mocy §11 pkt 1 tejże uchwały upoważniła Wójta Gminy Rutki do zaciągania tych zobowiązań.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2021 rok i postanowienia uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej należy wskazać, iż planując emisję obligacji będącej przedmiotem niniejszej opinii Wójt Gminy Rutki działa w granicach upoważnień organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tych zobowiązań pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 4 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa gminy Rutki, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu na dzień wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr 150/XXI/21 Rady Gminy Rutki z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rutki na lata 2021-2024 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2021-2031. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2021 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 u.f.p.

Gmina Rutka na dzień 31 grudnia 2020 r. nie posiadała zadłużenia, natomiast planowany do zaciągnięcia dług zamierza spłacać do końca 2033, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest w latach 2021 i 2022 na łączną kwotę 9.282.199 zł, z tego: emisja obligacji w kwocie 7.400.000 zł (projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Gminy z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu) oraz pożyczka na wyprzedzające finansowanie w wysokości 1.822.199 zł.

Według założeń obowiązującej WPF gmina w latach 2023 – 2024 prognozuje budżety zrównoważone i brak rozchodów, zaś w latach 2025 - 2033 zamierza osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Odnosnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano w latach 2025– 2033 jako jedyne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje, że założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków bieżących, które pozwalają na sfinansowanie wydatków majątkowych i rozchodów w tych latach.

W szczególności w okresie wykupu obligacji będących przedmiotem opinii, tj. lata 2025 - 2033 wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu planowanego do zaciągnięcia. Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający uznaje za możliwe występowanie nadwyżek budżetowych służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Najwyższa wartość długu publicznego, tj. 7.400.000 zł ma wystąpić w latach 2022-2024, co stanowi 24,67% planowanych dochodów ogółem w roku 2022; 25,53% - w roku 2023 i 25,78% - w roku 2024. W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany. W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 2.148.500 zł.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2018-2020), wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) i art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze) z

uwzględnieniem wyłączeń ustawowych (art. 243 ust. 3 u.f.p.) wykazanych w roku 2022 na kwotę 1.882.199 zł.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

Dane sprawozdawczości budżetowej z poprzednich lat (2016-2020) wskazują, że w każdym roku gmina Rutki osiągała dodatnie salda operacyjne – były one realizowane odpowiednio: rok 2016 – 3.031.519,91 zł; rok 2017 – 1.508.640,91 zł; rok 2018 – 1.682.579,73 zł; rok 2019 – 756.240,29 zł; rok 2020 – 2.918.304,50 zł. Projekcja sald operacyjnych w obowiązującej WPF kształtuje się na poziomie od 844.059 zł w roku 2021 do 1.922.700 zł w roku 2033.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i dopuszczalnych wskaźników (limitów) spłat zobowiązań wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem dość znacznych rezerw limitowych. Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID19, wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych zaciąganych w związku z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi oraz spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2033 roku, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez gminę Rutki założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy gminy Rutki konsekwentnej i rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych dwunastu lat budżetowych.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że gmina Rutki zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

## POUCZENIE

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

Przewodniczący Składu Orzekającego

Ewa Czołpińska