

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-32/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 11 października 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Miasto Bielsk Podlaski obligacji o łącznej wartości nominalnej 7 610 000,00 zł emitowanych w roku 2023 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w 2023 r.

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO

Skład Orzekający w osobach:

Beata Chmielewska	– przewodnicząca
Agnieszka Gerasimuk	– członek
Marlena Stachurska-Janczyło	– członek

opiniuje pozytywnie

możliwość wykupu przez Miasto Bielsk Podlaski obligacji o łącznej wartości 7 610 000,00 zł emitowanych w roku 2023 w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetu w 2023 roku.

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski pismem FN.3060.3.2023 z dnia 20 września 2023 roku wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji zaplanowanych do emisji na podstawie uchwały Nr LXVII/519/23 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 5 września 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że Miasto Bielsk Podlaski zamierza w 2023 roku wyemitować obligacje o łącznej wartości 7 610 000,00 zł, celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2023 r. Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach:

- 1) seria A23 o wartości 1 000 000,00 zł;
- 2) seria B23 o wartości 4 000 000,00 zł;
- 3) seria C23 o wartości 2 610 000,00 zł.

Emisja obligacji zostanie przeprowadzona w 2023 roku, a wykupione zostaną w następujących terminach:

- 1) w 2034 zostaną wykupione obligacje serii A23;

- 2) w 2035 zostaną wykupione obligacje serii B23;
- 3) w 2036 zostaną wykupione obligacje serii C23.

Wydatki związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji, a także wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych miasta w latach 2023–2036, natomiast rozchody związane z wykupem obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych i/lub przychodów Miasta Bielsk Podlaski. Zapisami powoływanej uchwały (§ 6) wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski.

Z uchwały budżetowej Miasta Bielsk Podlaski na 2023 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii (w tym ostatnich zmian dokonanych Uchwałą LXVIII/520/23 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 26 września 2023 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na 2023 r.) wynika, że na 2023 rok zaplanowano deficyt budżetu w kwocie 11 418 625,00 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 140 922 865,00 zł (z tego dochody bieżące 115 363 871,00 zł, dochody majątkowe 25 558 994,00 zł), a wydatkami w kwocie ogółem 152 341 490,00 zł (z tego wydatki bieżące 117 001 161,00 zł, wydatki majątkowe 35 340 329,00 zł).

Planowany deficyt ma być sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) emisji papierów wartościowych – 7 610 000,00 zł;
- 2) zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym – 1 390 000,00 zł;
- 3) wolnych środków, stanowiących nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy, wynikającą z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – 1 641 161,00 zł;
- 4) 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 – 344 057,00 zł;
- 5) rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków – 433 407,00 zł.

Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 3, 6 oraz 8 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej też jako u.f.p.)

Analiza sprawozdań finansowych, jak również bilansu z wykonania budżetu miasta sporządzonych na dzień 31 grudnia 2022 roku wskazuje, że przychody wewnętrzne w łącznej wysokości 4 785 031,00 zł są możliwe do zaangażowania w budżecie 2023 roku.

Przyjęty sposób finansowania deficytu sprawi, że ogólne zadłużenie miasta na koniec 2023 roku wyniesie 44 915 000,00 zł (co stanowi 31,87% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 38,93%).

Łączna kwota planowanych na 2023 rok przychodów wynosi 13 785 031,00 zł (w tym: Przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym – 1 390 000,00 zł (§ 952); Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych – 4 007 567,00 zł (§ 950); Przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych – 7 610 000 zł (§ 931); 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 – 433 407,00 zł (§ 906); 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 – 344 057,00 zł (§ 905)). Zaplanowane rozchody budżetu w ogólnej wysokości 2 366 406,00 zł (w tym: spłaty pożyczek – 66 406,00 zł (§ 992), wykup innych papierów wartościowych – 2 300 000,00 zł (§ 982)) stanowią spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

W § 7 ust. 2 uchwały Nr LVIII/440/22 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2023 r., zmienionej uchwałą Nr LXI/465/23 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na 2023 r. Rada Miasta Bielsk Podlaski ustaliła m. in. limit zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 7.610.000,00 zł, natomiast w § 11 pkt 1 upoważniła Burmistrza do zaciągnięcia powyższego zobowiązania. Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2023 rok należy wskazać, że planując emisję obligacji, która jest przedmiotem niniejszej opinii, w wysokości 7 610 000,00 zł, na sfinansowanie planowanego deficytu, Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, a zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Bielsk Podlaski została przedstawiona w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Bielsk Podlaski na lata 2023–2036 po zmianach dokonanych uchwałą Nr LXVIII/521/23 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 26 września 2023 r. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2023 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

W roku 2023 planuje się zaciągnąć zobowiązanie dłużne w ogólnej wysokości 9 000 000,00 zł (z czego wartość 7 610 000,00 zł to emisja obligacji na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu będąca przedmiotem niniejszej opinii oraz kwota 1 390 000,00 zł to pożyczka z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu). Począwszy od 2024 roku miasto nie zakłada zwiększania długu publicznego. Z analizy danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej wynika również, że od 2024 roku miasto osiągać będzie dodatkowo wyniki budżetów, które w całości przeznaczone będą na sfinansowanie rozchodów budżetu miasta w projektowanych latach.

Dług zaciągnięty w okresach poprzedzających, jak również planowany do zaciągnięcia w roku bieżącym miasto zamierza spłacać do końca 2036 roku. Najwyższa kwota długu wystąpi na koniec 2023, a w kolejnych latach będzie sukcesywnie maleć. W prognozie finansowej zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w siedmiu latach przeszłych (2016–2022) wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. 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). W planowanym budżecie roku 2023 wskaźnik spłat rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 6,31% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie stanowiącym 13,19%.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań a wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest (dla dopuszczalnych limitów spłat) przede wszystkim na założeniu osiągnięcia tzw. nadwyżek operacyjnych (począwszy od 2024 roku), czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2023 (dochody z tego źródła przyjęto w wysokości 4 617 000,00 zł – wskazana wartość wprawdzie odbiega od dotychczas realizowanych niemniej jednak ma swoje uzasadnienie w budżecie roku 2023).

Zgodnie z budżetem w 2023 roku założono deficyt operacyjny w wysokości 1 637 290,00 zł, co jest dopuszczalne zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych, a w kolejnych latach zaplanowano nadwyżki operacyjne w przedziale od 6 590 000,00 zł (rok 2027) do 7 890 000,00 zł (rok 2028).

Skład Orzekający wskazuje, że przedstawione wartości prognozy finansowej zasadniczo znajdują uzasadnienie w danych sprawozdawczych z ostatnich lat, uwzględnianych przy ustalaniu dopuszczalnych limitów spłaty zobowiązań w oparciu o relację, o której mowa po prawej stronie nierówności we wzorze określonym w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przedział wartości nadwyżek operacyjnych osiągniętych w latach 2016–2022 pozostaje w granicach od 3 761 482,52 zł (rok 2020) do 11 300 284,82 zł (rok 2021), a ich średnia arytmetyczna z przywołanego okresu wyniosła 7 809 369,57 zł, a więc nadwyżki szacowane w WPF zostały ustalone na stosunkowo ostrożnym poziomie. Z uwagi m.in. na prezentowane wartości nadwyżek operacyjnych tzw. rezerwy limitowe wynikające z porównania procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i dopuszczalnych limitów spłat (obliczanych w poszczególnych latach w kol. 8.1 i 8.3.1 tabeli WPF (z uwzględnieniem przewidywanego wykonania budżetu roku 2022)) w latach 2023–2036 wynoszą odpowiednio 6,88%; 5,24%; 5,04%; 3,67%; 4,07%; 3,63%; 3,21%; 3,41%; 4,82%; 4,77%; 4,84%; 4,79%; 4,67%; 5,77%. W oparciu o charakterystyki przywołanych parametrów istotnych dla zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto zobowiązania w latach wcześniejszych i w roku 2023, Skład Orzekający stwierdza, że parametry te zostały oszacowane na relatywnie bezpiecznym poziomie. Jednak ze względu na zaprognozowany do 2036 roku okres spłaty zobowiązań, jak również identyfikowane ryzyko niestałości wartości zaprezentowanych w WPF miasta w związku z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem gospodarczym niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji finansowej miasta w celu zachowania właściwych relacji dla możliwości obsługi długu publicznego.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu obligacji przyjął założenie, że Miasto Bielsk Podlaski 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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Beata Chmielewska