

## UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-6/2023

z dnia 16 maja 2023 r.

### **w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Miasto Siemiatycze obligacji o łącznej wartości nominalnej 1.000.000 zł, emitowanych w 2023 roku z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej wyemitowanych obligacji**

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 2022 r. poz. 1668, ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.) 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:

Paweł Gałko	- przewodniczący
Katarzyna Gawrońska	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

#### **opiniuje**

**możliwość wykupu przez Miasto Siemiatycze obligacji o łącznej wartości nominalnej 1.000.000 zł, emitowanych w 2023 roku z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej wyemitowanych obligacji, wnosząc jednocześnie zastrzeżenia zawarte w poniższym uzasadnieniu.**

#### **Uzasadnienie**

Burmistrz Miasta Siemiatycze pismem Nr FB.3060.1.2023 z dnia 18 kwietnia 2023 r. (data wpływu do RIO: 18.04.2023 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 XLVII/310/23 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przywołanej uchwały Nr XLVII/310/23 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 13 kwietnia 2023 r. wynika, że Miasto Siemiatycze zamierza wyemitować w roku 2023 obligacje o łącznej wartości nominalnej 1.000.000 zł, celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu Miasta Siemiatycze, w związku ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji (§2 uchwały).

Skład Orzekający wnosi istotne zastrzeżenie co do tak określonego celu przeznaczenia emisji obligacji. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć ujemną różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu. Konstrukcja budżetu Miasta Siemiatycze na rok 2023 (według stanu na dzień wydania opinii) przewiduje natomiast budżet nadwyżkowy w wysokości 151.051,69 zł. Wskazanie zatem w uchwale, iż celem pozyskania środków pieniężnych jest pokrycie planowanego deficytu budżetu Miasta Siemiatycze stoi w sprzeczności z przepisem zawartym w art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach oraz art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w związku z postanowieniami uchwały Nr XLVII/311/23 z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2023 r.

W tym miejscu podkreślić należy, iż zarówno z obowiązującej Wieloletniej Prognozy Finansowej, jak i z budżetu Miasta na rok 2023 (według stanu na dzień wydania przedmiotowej opinii) wynika, że celem planowanej emisji obligacji jest spłata rozchodów (wykup obligacji

wyemitowanych w latach wcześniejszych). Skład Orzekający wskazuje, iż zgodnie z § 6 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepisy należy redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Emisja obligacji ma być przeprowadzona w jednej serii A23 o wartości 1.000.000 zł, natomiast wykup obligacji według wartości nominalnej, finansowany z dochodów własnych budżetu Miasta ma nastąpić w roku 2036 (§4 oraz §6 uchwały). W §7 tej uchwały Burmistrz Miasta Siemiatycze został upoważniony m.in. do dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji.

Z uchwały budżetowej Miasta Siemiatycze na 2023 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmian w budżecie na 2023 rok dokonanych uchwałą Rady Miasta Nr XLVII/311/23 z dnia 13 kwietnia 2023 r. oraz zarządzeniem Burmistrza Miasta Siemiatycze Nr 604/23 z dnia 28 kwietnia 2023 r.) wynika, że na 2023 rok zaplanowano nadwyżkę budżetu w wysokości 151.051,69 zł stanowiącą dodatnią różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 75.541.538,08 zł (z tego dochody bieżące 60.365.038,08 zł, dochody majątkowe 15.176.500 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 75.390.486,39 zł (z tego wydatki bieżące 59.662.713,39 zł, wydatki majątkowe 15.727.773 zł). Łączna kwota planowanych na 2023 rok przychodów wynosi 1.000.000 zł (przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji), zaś kwota rozchodów wynosi 1.151.051,69 zł (spłata kredytu w rachunku bieżącym niespłaconego do końca 2022 roku oraz wykup obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych).

W regulacji zawartej w §7 pkt 2 uchwały Nr XLIV/290/22 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Siemiatycze na 2023 rok Rada Miasta ustaliła limit zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2023 roku na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie 1.000.000 zł, zaś na mocy §13 pkt 1 tejże uchwały upoważniła Burmistrza Miasta Siemiatycze do zaciągania tych zobowiązań.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2023 rok należy wskazać, iż planując emisję obligacji będącej przedmiotem niniejszej opinii organ wykonawczy działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.)

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Siemiatycze, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu nadziei wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr XLVII/312/23 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Siemiatycze na lata 2023 – 2026 wraz z prognozą kwoty długu ispłat zobowiązań na lata 2023 - 2036. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2023 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.

Rada Miasta Siemiatycze zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług w latach 2023-2036 (kol. 5, 5.1 tabeli WPF), przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest wyłącznie w 2023 roku na kwotę 1.000.000 zł (kol. 4, 4.1 tabeli WPF; projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Miasta z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu).

Według założeń obowiązującej WPF Miasto zamierza osiągać w latach 2024 – 2036 dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Odnośnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano w latach 2024 - 2036 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 majątkowych (kol. 1, 1.2, 2, 2.2 tabeli WPF).

W szczególności w okresie wykupu obligacji będących przedmiotem opinii, tj. rok 2036 wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z nadwyżki operacyjnej, 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. 15.400.000 zł ma wystąpić na koniec 2023 roku, co stanowi 20,45% planowanych dochodów ogółem (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów bieżących wyniesie 25,62%). W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 6.675.027 zł.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (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 spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 4,66% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o faktyczne wykonanie 2022 r. stanowiącym 6,90%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 0,55% (rok 2026) do 2,80% (rok 2025). Zastrzec należy, iż w okresie 2026 – 2029 różnice te są niewielkie i przyjmują wielkości znacznie poniżej jednego punktu procentowego.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia wpływów ze sprzedaży majątku (lata 2023 – 2025) oraz nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy; lata 2023 - 2036).

W budżecie 2023 roku wynik z działalności bieżącej Miasta przyjmuje wartość dodatnią i wynosi 702.324,69 zł. Prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2024-2036 charakteryzują się rokrocznym przyrostem i kształtują się na poziomie od 1.017.689 zł w roku 2024 do 2.434.585 zł w roku 2034 (średnia wielkość z 14 lat: 1.766.384,34 zł; średnioroczny przyrost wynosi około 126.000 zł). Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

– wykonanie 2016	2.157.346,62 zł;
– wykonanie 2017	1.528.158,33 zł;
– wykonanie 2018	1.821.167,26 zł;
– <u>wykonanie 2019</u>	<u>679.309,06 zł;</u>
– <u>wykonanie 2020</u>	<u>960.123,95 zł;</u>
– wykonanie 2021	2.579.917,79 zł;
– <u>wykonanie 2022</u>	<u>407.141,39 zł.</u>

Wpływy ze sprzedaży majątku prognozuje się w latach 2023 – 2024, w tym w roku 2023 w wysokości 1.177.500 zł, w roku 2024 w wysokości 200.000 zł. Zgodnie z danymi z lat poprzednich, za okres 2016 – 2022, dochody te zostały wykonane w kwotach: rok 2016 – 149.546,56 zł, rok 2017 – 405.627,93 zł, rok 2018 – 223.842,34 zł, rok 2019 – 1.586.394,19 zł, rok 2020 – 278.166,80 zł, rok 2021 – 3.057.166,55 zł, roku 2022 – 1.193.443 zł.

Analizując powyższe Skład Orzekający stwierdza, iż prognozy dodatnich sald operacyjnych ujętych w latach 2024 - 2036 nie odbiegają znacząco od wartości wynikających z danych historycznych. Co prawda wypracowanie przyjętych w uchwale wpf nadwyżek operacyjnych jest możliwe do uzyskania (w odniesieniu do zrealizowanych budżetów w latach poprzednich), jednak

wymaga to od Miasta Siemiatycze bardzo rygorystycznej dyscypliny w wykonywaniu przyjętych prognoz budżetów lat przyszłych, w tym podjęcia działań zmierzających do ograniczania wydatków bieżących w poszczególnych latach. W załączniku Nr 3 do uchwały WPF – Objąsnienia, nie przedstawiono szczególowych założeń w tym zakresie, wskazano jedynie iż *władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego, dlatego dynamika wzrostu wydatków w latach 2024-2026 jest niższa niż w pozostałych latach prognozy.*

Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Miasta Siemiatycze niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2023 roku sięgający 15.400.000 zł), znikome różnice pomiędzy wskaźnikiem planowanej spłaty a wskaźnikiem dopuszczalnym w latach 2026 – 2029 (od 0,55% do 0,92%), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2036 roku, Skład Orzekający zastrzega, iż 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 Miasto założeń określonych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy miasta konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej, w tym podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia wydatków bieżących w perspektywie kolejnych czternastu lat budżetowych. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach co najmniej przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet do niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wydając opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że Miasto Siemiatycze zachowa bardzo rygorystyczną 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 oddaty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko