



UCHWAŁA Nr V-00313-25/19

z dnia 30 października 2019 roku

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Sejny

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 2016 r., poz. 561 ze zm.), 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 zastrzeżeniem

możliwość wykupu przez Miasto Sejny obligacji komunalnych planowanych do wyemitowania w 2019 roku na łączną kwotę 4.808.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów oraz pożyczki.

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta Sejny pismem FN.3051.15.2019 z dnia 30.09.2019 r. (data wpływu do RIO: 02.10.2019 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji na wyżej wymieniony cel.

Podstawą emisji obligacji są podjęte przez Radę Miasta Sejny Uchwały z dnia 26 września 2019 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Zgodnie z uchwałą Nr XI/87/19 Rada Miasta postanowiła wyemitować obligacje na okaziciela w łącznej liczbie 3.855 (trzy tysiące osiemset pięćdziesiąt pięć) obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł (jeden tysiąc złotych) każda, na łączną kwotę 3.855.000 zł (trzy miliony osiemset pięćdziesiąt pięć tysięcy złotych).

Celem emisji w 2019 r. jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że obligacje wyemitowane zostaną w seriach:

- Seria A19 o wartości 1.273.000 zł, z terminem wykupu w 2020 r;
- Seria B19 o wartości 1.162.000 zł, z terminem wykupu w 2021 r;
- Seria C19 o wartości 1.070.000 zł, z terminem wykupu w 2022 r;
- Seria D19 o wartości 350.000 zł, z terminem wykupu w 2023 r.

Przeprowadzenie emisji, wykup obligacji, wypłata oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Miasta w latach 2019-2023.

Natomiast zgodnie z uchwałą Nr XI/88/19 Rada Miasta postanowiła wyemitować obligacje na okaziciela w łącznej liczbie 953 (dziewięćset pięćdziesiąt trzy) obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł (jeden tysiąc złotych) każda, na łączną kwotę 953.000 zł (dziewięćset pięćdziesiąt trzy tysiące złotych).

Celem emisji w 2019 r. jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 339.573,53 zł oraz finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 613.426,47 zł. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że obligacje wyemitowane zostaną w serii E19 o wartości 953.000 zł, z terminem wykupu w 2023 r. Przeprowadzenie emisji, wykup obligacji, wypłata oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Miasta w latach 2019-2023.

Z uchwały budżetowej Miasto Sejny na 2019 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii (ostatnia zmiana: Uchwała Nr XI/90/19 Rady Miasta Sejny z dnia 26 września 2019 r.) wynika, że budżet po zmianach wynosi:

- dochody ogółem z tego:	26.101.341,02 zł,
- <i>dochody bieżące</i>	23.309.413,08 zł,
- <i>dochody majątkowe</i>	2.791.927,94 zł,
- wydatki ogółem z tego:	26.714.767,49 zł,
- <i>wydatki bieżące</i>	23.191.404,70 zł,
- <i>wydatki majątkowe</i>	3.523.362,79 zł.

Deficyt budżetu w kwocie 613.426,47 zł (zapis §4 w/w Uchwały), który zostanie sfinansowany z przychodów pochodzących z emisji obligacji. Z przyjętej konstrukcji budżetu wynika, że Miasto planuje spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych w kwocie 5.478.256 zł. Wobec powyższego planowana łączna kwota przychodów na 2019 rok wynosi 6.091.682,47 zł (obligacje – 4.808.000 zł, wolne środki – 1.283.682,47 zł), zaś planowana łączna kwota rozchodów wynosi 5.478.256 zł (spłata kredytów i pożyczek) – zapis w §5 w/w Uchwały.

W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że z dokonanej analizy danych wynikających z przedłożonej sprawozdawczości budżetowej za rok 2018 wynika, że Miasto posiada wolne środki.

W postanowieniach §6 Uchwały Nr XI/90/19 Rady Miasta Sejny z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sejny na 2019 rok, Rada Miasta określiła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2019 roku, na sfinansowanie planowanego deficytu

budżetu w kwocie 613.426,47 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek łącznej kwocie 4.194.573,53 zł. Upoważnienie Burmistrza Miasta Sejny do zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki oraz emisji papierów wartościowych do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań określonych przez Radę zawarte zostało w §12 ust. 1 Uchwały Nr IX/69/19 Rady Miasta Sejny z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sejny na 2019 rok.

Skład Orzekający mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu 2019 roku wskazuje, że planując emisję obligacji będącą przedmiotem niniejszej opinii Burmistrz Miasta 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 Miasta została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej” – po zmianach dokonanych Uchwałą Nr XI/89/19 Rady Miasta Sejny z dnia 26 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2019-2025. 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.

Z prognozy przedstawionej w WPF na lata 2019-2025 wynika, iż na koniec 2018 roku Miasto Sejny posiadało zadłużenie w wysokości 6.651.035,50 zł (kol. 6 tabeli WPF, co jest zgodne ze sprawozdaniem Rb-Z za IV kwartał 2018 r.), które planuje zwiększyć w 2019 roku o kwotę obligacji 4.808.000 zł (kol. 4.3 tabeli WPF), dokonać spłaty kredytów i pożyczki w wysokości 5.478.256 zł (kol. 5.1 tabeli WPF) oraz dokonać spłaty kwoty długu, która dokona się z wydatków budżetu w kwocie 253.125,76 zł (kol. 14.3 tabeli WPF). W związku z powyższym planowane zadłużenie na koniec 2019 roku wyniesie 5.727.653,74 zł (co będzie stanowiło **31,83%** planowanych dochodów budżetowych na ten rok).

W 2020 roku Miasto również planuje przychody z tytułów zwrotnych w łącznej wysokości 1.900.000 zł, w związku z czym zadłużenie Miasta będzie rosło i na koniec 2020 roku ma wynieść 6.094.121,74 zł (przy rozchodach w kwocie 1.283.532 zł oraz spłacie kwoty długu, która dokona się z wydatków budżetu w kwocie 250.000 zł). Od 2021 roku Miasto nie planuje pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (kol. 4.3). Miasto Sejny zamierza spłacić zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2025 roku, na co wskazuje m.in. analiza wartości przyjętych w kol. 5 (5.1) tabeli WPF. Budżety Miasta prognozowane na lata 2021-2025 wykazują nadwyżki budżetów (kol. 3 tabeli WPF). Zabezpieczają one rozchody budżetów z tytułu planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań (kol. 10 i 10.1).

We wszystkich latach spłat Miasto 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 Miasto dokonało kalkulacji, według których zaciągnięcie nowego zobowiązania przyczyni się do obniżenia łącznego kosztu obsługi długu w całym okresie spłaty. Z objaśnień tych wynika, iż koszt obsługi dotyczący emisji obligacji będzie niższy o kwotę 45.331 zł (wliczając prowizję od udzielenia 7.710 zł). Wskazuje na spełnienie warunków o których mowa art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Planowana emisja obligacji w łącznej wysokości 4.808.000 zł (kol. 4.3. Kredyty, pożyczki... tabeli WPF) zostanie przeznaczona na planowany deficyt w kwocie 613.426,47 zł, na planowaną w 2019 r. spłatę zobowiązań dłużnych w kwocie 339.573,53 zł oraz w kwocie 3.855.000 zł na refinansowanie istniejących zobowiązań (kapitał pierwotnie przypadający do spłaty w latach 2020-2022 – wcześniejsza spłata rat kredytów i pożyczki z budżetu państwa). Miasto Sejny od 2012 roku korzysta z przyznanej pożyczki z budżetu państwa, w związku z przyjętym programem naprawczym (Uchwała Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Miasta Sejny). Termin spłaty pożyczki z budżetu państwa upływa w 2022 roku.

Skład Orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w latach 2019-2025 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 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wynosi 7,14%, przy dopuszczalnym wskaźniku obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowi 8,01%.

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 2019-2025 wahają się od 0,44% do 4,54%. Należy zauważyć, iż w latach 2019-2022 różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty oscyluje poniżej

jednego punktu i wynosi w 2019 r. – 0,87%, w 2020 r. – 0,61%, w 2021 r. – 0,45%, w 2022 r. – 0,44%.

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) oraz wpływ w dochodach ze sprzedaży majątku (kol. 1.2.1 tabeli WPF) w latach 2019-2022. W 2019 roku zaplanowano dochody z tego źródła w kwocie 915.940,70 zł, natomiast w latach 2020 – 2022 na poziomie od 50.000 zł do 200.000 zł.

Analiza danych historycznych w zakresie wyników działalności bieżącej miasta przedstawia się następująco:

- wykonanie 2016 – 995.769,57 zł;
- wykonanie 2017 – 1.271.583,06 zł;
- wykonanie 2018 – 1.419.750,21 zł.

Z przedstawionych danych wynika, iż począwszy od 2016 roku nadwyżki operacyjne sukcesywnie rosną. W 2017 roku przyrost nadwyżki operacyjnej ukształtował się na poziomie 275.81349 zł, natomiast w 2018 roku wzrost nadwyżki w stosunku do 2017 roku wyniósł 148.167,15 zł. Dodatkowo saldo operacyjne na 2019 rok zaplanowano w wysokości 118.008,38 zł. Skład Orzekający zauważa, iż nadwyżka operacyjna w poszczególnych kwartałach 2019 roku po stronie wykonania ukształtowała się następująco: na koniec II kwartału wyniosła 1.866.303,49 zł, natomiast na koniec III kwartału wyniosła 2.544.592,19 zł. Wielkości te w latach 2020-2025 kształtują się na poziomie od 1.284.420 zł do 2.381.400 zł. Z przedstawionych danych w WPF wynika, że nadwyżkę operacyjną w 2020 r. zaplanowano w wysokości 1.284.420 zł, a w kolejnych latach 2021-2025 przyrosty tych wielkości kształtują się odpowiednio: w 2021 r. – 299.978,26 zł, w 2022 r. – 382.621,74 zł, w 2023 r. – 110.800 zł, w 2024 r. – 110.800 zł, w 2025 r. – 105.600 zł. Z objaśnień do WPF wynika, iż w latach 2021-2025 w zakresie prognoz dochodów bieżących wykorzystano wskaźniki wzrostu PKB realnego oraz inflacji. Natomiast wydatki bieżące w latach 2021-2022 zostały ustalone z uwzględnieniem wskaźnika inflacji. Od 2023 roku wydatki bieżące (bez obsługi długu) wzrastają w tempie wzrostu dochodów bieżących.

Skład Orzekający podkreśla, iż realizacja nadwyżek operacyjnych jest uzależniona od wykonania prognozowanych struktur budżetu. Niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych, jak również dochodów ze sprzedaży majątku w wysokościach ujętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego i wnikliwego monitorowania przez Miasto Sejny realizacji założeń określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej celem zachowania właściwych relacji dla możliwości obsługi zaciągniętego długu publicznego.

Na podkreślenie zasługuje również to, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w latach 2020 - 2025 i od 2026 roku nastąpi zmiana reguł liczenia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy.

Skład Orzekający, przy wydaniu niniejszej opinii o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Sejny, wziął pod uwagę pismo z Ministerstwa Finansów z dnia 18 września 2019 r., znak: DG1.4781.44.2015 (data wpływu: 02.10.2019 r. – zostało dołączone do wniosku o możliwości wykupu obligacji), w którym to piśmie wskazano, iż zgodnie z §2 pkt 4 umowy pożyczki Miasta Sejny z MF, Miasto powinno pozyskać zgodę Pożyczkodawcy na zaciągnięcie zobowiązania finansowego, które następnie zostanie przeznaczone na całkowitą, przedterminową spłatę pożyczki naprawczej. Z dalszych zapisów wynika, iż możliwość dokonania przedterminowej spłaty pożyczki z budżetu państwa jest uzależniona od zgody Pożyczkodawcy na zaciągnięcie ww. zobowiązania. Do wydania zgody na przedterminową spłatę pożyczki z budżetu państwa Ministerstwo Finansów oczekuje na dostarczenie opinii RIO o możliwości spłaty ww. zobowiązania finansowego.

Wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Sejny w kwocie 4.808.000 zł, Skład Orzekający zastrzega, iż Miasto Sejny będzie mogło dokonać emisji obligacji po uzyskaniu zgody Ministerstwa Finansów. Ponadto, Skład Orzekający wskazuje na 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
M. Rutkowska
Małgorzata Rutkowska