

Uchwała nr 87/2023
VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 grudnia 2023 roku

w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Miasto Kielce

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Ewa Midura

Członkowie: Agnieszka Zarębska

Zbigniew Rękas

po rozpoznaniu w dniu 19 grudnia 2023 r. wniosku o wydanie opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych (obligacji komunalnych) w kwocie 15.000.000 zł działając na podstawie art. 13 pkt 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) uchwała, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie możliwość wykupu przez Miasto Kielce obligacji komunalnych w kwocie 15.000.000 zł z uwagą zamieszczoną w treści uzasadnienia

U z a s a d n i e

W dniu 15 grudnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Kielce dotyczący wydania opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych w kwocie 15.000.000 zł emitowanych z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

Podstawą wydania niniejszej opinii są niżej wskazane uchwały Rady Miasta Kielce:

1. Uchwała Nr LXX/1403/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2023 rok ze zmianami, w tym w szczególności ze zmianami wynikającymi z uchwały Nr LXXXII/1690/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r.

W powyższej uchwale określone zostały między innymi:

- planowane na 2023 rok przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 80.000.000 zł przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz przychody z tytułu pożyczek długoterminowych krajowych w kwocie 87.000.000 zł, z których kwota 81.000.000 zł przeznaczona zostanie na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, a kwota 6.000.000 zł przeznaczona będzie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji,

- rozchody budżetowe przeznaczone na wykup obligacji komunalnych w kwocie 25.791.890 zł,

- deficyt budżetu Miasta Kielce w wysokości 194.093.490 zł, który sfinansowany będzie przychodami pochodzącymi z:

a) zaciągniętych pożyczek długoterminowych w kwocie 81.000.000 zł,

b) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. obligacji komunalnych w kwocie 80.000.000 zł,

c) wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Miasta wynikającej z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 263.309 zł,

d) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych oraz wynikających z rozliczenia środków 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 32.830.181 zł.

W uchwale budżetowej na 2023 rok (z uwzględnieniem jej zmian), określone zostały również limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Kielce w kwocie 161.000.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 6.000.000 zł.

Zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii uwzględnione zostało zatem w planowanych na 2023 rok przychodach budżetowych oraz w ustalonych na 2023 rok limitach.

Wskazane są również limity na sfinansowanie przejściowego deficytu w kwocie 60.000.000 zł.

Skład Orzekający nadmienia, że w dniu 2 czerwca 2023 r. VIII Skład Orzekający wydał pozytywną opinię o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej przez Miasto Kielce w kwocie 72.000.000 zł.

Ponadto w dniu 8 sierpnia 2023 r. VIII Skład Orzekający wydał pozytywną opinię o możliwości wykupu przez Miasto Kielce obligacji komunalnych w kwocie 50.000.000 zł, a w dniu 24 listopada 2023 r. wydana została pozytywna opinia o możliwości wykupu przez Miasto Kielce obligacji komunalnych w kwocie 15.000.000 zł oraz spłaty pożyczki długoterminowej w kwocie 15.000.000 zł.

2. Uchwała Nr LXXXVII/1689/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2023-2045.

Przedmiotowa emisja obligacji w kwocie 15.000.000 zł uwzględniona została w przychodach i rozchodach wykazanych w ww. uchwale. Przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych zaplanowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej odpowiadają kwotom przychodów zaplanowanych w budżecie Miasta Kielce. W przypadku emisji nowych obligacji (będącej przedmiotem niniejszej opinii) oraz po uwzględnieniu w planowanych rozchodach spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dług Miasta Kielce na koniec 2023 r. wyniesie 1.192.142.636 zł, a wskaźnik prognozowanej łącznej kwoty długu w stosunku do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego wyniesie 90,45%. W uchwale Nr LXXXVII/1689/2023 zakłada się więc, że w zakresie kwoty długu spełniona zostanie dyspozycja wynikająca z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964).

Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Kielce potwierdza też, że w planowanym okresie spłaty długu, tj. w latach 2023-2045 wskaźniki zadłużenia (uwzględniające wykup opiniowanych obligacji w latach 2029-2039) spełniają wymogi określone w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Uchwała Nr LXXXVIII/1962/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Uchwała określa między innymi: wartość emitowanych przez Miasto Kielce w 2023 r. obligacji komunalnych (15.000.000 zł), cel zaciągnięcia tego zobowiązania (sfinansowanie planowanego deficytu budżetu), serię w jakiej obligacje zostaną wyemitowane, okres w jakim zostanie przeprowadzona emisja, termin wykupu (lata 2029-2039) oraz źródło wykupu obligacji, którym będą dochody własne lub przychody budżetu Miasta Kielce.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec III kwartału 2023 r. wynika, że Miasto Kielce nie posiada zobowiązań finansowych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, nie zostały one również zaplanowane w uchwale Nr LXXXVII/1689/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r. Kwota długu jednostki na dzień 30 września 2023 r. wyniosła 1.088.122.658,98 zł i dotyczyła zobowiązań z tytułu:

- a) wcześniej wyemitowanych obligacji komunalnych, kredytów pożyczek długoterminowych w łącznej kwocie 1.080.247.898,46 zł,
- a) kredytu krótkoterminowego w rachunku budżetu w kwocie 7.727.792,66 zł przeznaczonego na finansowanie przejściowego deficytu budżetu,
- b) zobowiązań wymagalnych w kwocie 146.967,86 zł, przy czym zobowiązania wymagalne dotyczyły wadium i kaucji zgromadzonych na rachunku sum depozytowych.

Na podstawie wyżej przedstawionych ustaleń Skład Orzekający stwierdza, że emisja obligacji komunalnych w kwocie 15.000.000 zł oraz ich planowany wykup odpowiadają wymogom prawnym związanym z zaciąganiem i spłatą tego rodzaju zobowiązania. Wymogi prawne dotyczące zaciągania i spłaty przez jednostki samorządu terytorialnego ww. zobowiązań długoterminowych określone zostały w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 1 pkt 4-6, art. 229, art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 6a oraz w art. 243 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, art. 7 ww. ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, art. 2 pkt 5 oraz art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2244 ze zm.) a także w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2023 r. poz. 40 ze zm.). Zważywszy na art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 ze zm.) Skład Orzekający stwierdza również, iż z uwagi na kwotę opiniowanego zobowiązania jego zaciągnięcie nie zaważy znacząco na realizacji zadań publicznych przez Miasto Kielce .

Analiza uchwał będących podstawą wydania niniejszej opinii z uwzględnieniem przyjętych przez Radę Miasta Kielce w dniu 15 grudnia 2023 roku założeń Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2024 - 2045 skłania do sformułowania następującej uwagi:

Począwszy od 1 stycznia 2024 roku obowiązywać będzie uchwała Rady Miasta Kielce z dnia 15 grudnia 2023 roku Nr LXXXVIII/1694/2023 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2024 - 2045. Zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii nie zostało uwzględnione w tej uchwale - w tym w kwocie długu i spłatach tego długu w zakładanym okresie prognozy.

Ponadto w uchwale Nr LXXXVIII/1694/2023 (zał. Nr 1 wiersz. 5.1.) na rok 2024 ustalono planowane rozchody w kwocie 39.236.843 zł podczas gdy z harmonogramów spłat zobowiązań o charakterze dłużnym wynika, że Miasto Kielce zobowiązane jest do dokonania w 2024 roku spłat i wykupów na kwotę 52.380.740,57 zł. (poz. 10.6). Oznacza to że w w.w. uchwale w rozchodach zaplanowano w 2024 roku kwotę o 13.143.897,57 zł niższą od kwoty faktycznie przypadającej do realizacji w 2024 roku zgodnie z zawartymi przez Miasto Kielce umowami.

Ponadto z uwagi na to, że zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii jest zobowiązaniem długoterminowym (ostatnim rokiem jego realizacji będzie rok 2039) oraz zobowiązaniem mającym wpływ na kwotę długu Miasta Kielce Skład Orzekający zastrzega, że:

- w okresie obejmującym wykup obligacji nastąpić mogą trudne do przewidzenia w dniu wydawania niniejszej opinii zmiany sytuacji finansowej Miasta Kielce, które mogą mieć w latach przyszłych istotny wpływ na kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga to, że wskaźniki zadłużenia określone w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Kielce stosownie do wymogów wynikających z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustalane są na podstawie prognoz finansowych i parametrów podlegających zmianom. W związku z tym Skład Orzekający podkreśla konieczność stałego monitorowania przez jednostkę prawidłowej realizacji dochodów i wydatków budżetowych w celu zachowania relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w całym okresie obejmującym wykup emitowanych obligacji komunalnych. Niezachowanie powyższej relacji może bowiem skutkować ewentualną koniecznością podjęcia przez jednostkę działań naprawczych wynikających z ustawy o finansach publicznych,

- ocena wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych zgodnie z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw dokonana została na dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu tylko do bieżącego roku budżetowego. Oceny tej dokonano w oparciu o analizowane przez Skład Orzekający ww. kryteria prawne oraz sprawozdania za ostatni okres sprawozdawczy sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652). Wobec dynamicznie zachodzących w ostatnich latach - zarówno w Polsce, jak i na świecie - zjawisk makroekonomicznych nie można wykluczyć tego, że nastąpi taka zmiana sytuacji finansowej Miasta Kielce, która w konsekwencji zagrazi realizacji zadań publicznych jak również terminowej realizacji spłaty zaciąganego zobowiązania. W ocenie Składu Orzekającego nie ma możliwości dokonania w sposób pewny długookresowej oceny prowadzącej do wniosku, że zaciągnięcie przedmiotowego długoterminowego zobowiązania nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych przez Miasto Kielce w latach następnych,

- nie posiada umocowania do wydawania opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych w oparciu o inne podstawy niż wynikające z wyżej wskazanych przepisów prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Kielce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

.....