



## Uchwała Nr 4200/II/119/2020

### II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 27 lipca 2020 r.

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Bielsko-Biala kredytu długoterminowego w kwocie 208.000.000 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca      Bernadeta Dziędziak

Członkowie            Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

**uchwała**, co następuje:

#### § 1.

Wydaje się **pozytywną z uwagami** opinię o możliwości spłaty przez **Miasto Bielsko-Biala** kredytu długoterminowego w kwocie 208.000.000 zł.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Miasto Bielsko-Biala została wydana na wniosek Prezydenta Miasta Bielska-Białej Nr BD.3021.53.2020.JB z dnia 25 czerwca 2020 roku (wpływ: 29.06.2020 r.) uzupełniony pismami z dnia 2 i 7 lipca 2020 roku, w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę

zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia kredytu jest uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XX/457/2020 z dnia 23 czerwca 2020 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Bielska-Białej w 2020 roku oraz spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów. Zgodnie z uchwałą kredyt w kwocie 208.000.000 zł zostanie zaciągnięty w 2020 roku z przeznaczeniem na:

- 1) na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Bielska-Białej – kwota 146.302.964,25 zł,
- 2) na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów – kwota 61.697.035,75 zł.

Według zapisów §1 ust. 2 uchwały, środki z kredytu na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta przeznaczone zostaną m.in. na wkład własny w ramach następujących zadań dofinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej:

- a) "Rozbudowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 942 w Bielsku-Białej",
- b) "Rozbudowa DK 52 (ul. Krakowskiej/ul. Żywieckiej) w Bielsku-Białej",
- c) "Nowoczesna baza Beskidzkiego Centrum Onkologii - Szpitala Miejskiego im. Jana Pawła II w Bielsku-Białej",
- d) "Rewitalizacja miejskich systemów nadbrzeżnych wraz z utworzeniem Centrum Edukacji Ekologicznej w mieście Bielsko-Biała” - Etap I i Etap II,
- e) „Nowe życie w starych - nowych budynkach. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych” - etap I i etap II.

Z kolei środki z kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów zgodnie z brzmieniem §1 ust. 3 uchwały, przeznaczone zostaną m.in. na refundację już poniesionych rozchodów. Źródłem spłaty kredytu wraz z odsetkami będą dochody budżetu Miasta Bielska-Białej w latach 2020-2039, z kolei zabezpieczenie spłaty kredytu stanowić będzie weksel własny wraz z deklaracją wekslową.

Zgodnie z pismem Prezydenta Miasta Bielska-Białej Nr BD.3021.58.2020.JB z dnia 7 lipca 2020 roku, stanowiącym uzupełnienie do złożonego wniosku o wydanie przedmiotowej opinii spłata kredytu przypadać będzie na lata 2021-2039 i nastąpi według następującego harmonogramu: w 2021 roku – kwota 10.000.000 zł,

w 2022 roku – kwota 10.000.000 zł,

w 2023 roku – kwota 2.000.000 zł,

w 2024 roku – kwota 2.000.000 zł,

w 2025 roku – kwota 9.000.000 zł,

w 2026 roku – kwota 500.000 zł,

w 2027 roku – kwota 500.000 zł,

w 2028 roku – kwota 500.000 zł,

w 2029 roku – kwota 8.000.000 zł,

w 2030 roku – kwota 11.000.000 zł,

w 2031 roku – kwota 11.000.000 zł,

w 2032 roku – kwota 18.000.000 zł,

w 2033 roku – kwota 18.000.000 zł,  
w 2034 roku – kwota 18.000.000 zł,  
w 2035 roku – kwota 18.000.000 zł,  
w 2036 roku – kwota 18.000.000 zł,  
w 2037 roku – kwota 18.000.000 zł,  
w 2038 roku – kwota 18.000.000 zł,  
w 2039 roku – kwota 17.500.000 zł.

**Opinia o możliwości spłaty kredytu została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Miasta Bielska-Białej, w której wyniku ustalono, co następuje.**

Budżet Miasta na 2020 rok, po zmianach zakłada:

- <b>dochody ogółem</b>	w kwocie	1.433.564.493,75 zł,
- <b>przychody ogółem</b>	w kwocie	291.486.260,83zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>wnioskowanego kredytu</i>	<i>w kwocie</i>	<i>208.000.000,00 zł,</i>
- <i>pozostałych kredytów</i>	<i>w kwocie</i>	<i>40.000.000,00 zł,</i>
- <i>pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>13.476.254,00 zł,</i>
- <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>23.257.817,26 zł,</i>
- <i>niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.742.839,92 zł,</i>
- <i>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</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.009.349,65 zł,</i>
- <b>wydatki ogółem</b>	w kwocie	1.650.353.718,83 zł,
- <b>rozchody ogółem</b>	w kwocie	74.697.035,75 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>splat kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>61.697.035,75 zł,</i>
- <i>udzielonych pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>13.000.000,00 zł.</i>

Uchwała budżetowa Miasta podjęta na 2020 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 tej ustawy na kwotę 343.523.995 zł, w którym mieści się zaciągnięte zobowiązanie.

Budżet na 2020 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Tę zasadę równoważenia budżetu przyjęto również na rok 2021. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowa przewiduje również zachowanie od 2022 roku zasady, według której planowane wydatki bieżące nie są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 powyższej ustawy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Mieście Bielsko-Biała jest uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XIV/297/2019 z dnia 17 grudnia 2019 roku – Wieloletnia prognoza finansowa miasta Bielska-Białej wraz z jej późniejszymi zmianami. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanych do zaciągnięcia, w tym kredytu, którego dotyczy niniejsza opinia. Zgodnie z prognozą w okresie spłaty przedmiotowego kredytu budżet Miasta mogą obciążyć ewentualne spłaty wynikające z udzielonych poręczeń. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w prognozowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań oraz potencjalną spłatę poręczeń wraz z odsetkami. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonego na dzień 30 czerwca 2020 roku wynika, że kwota niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń wynosiła 9.559.134,30 zł.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań.

Wskaźnik ten w latach 2020-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły, o których mowa w art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych, jak również w art. 15 zob ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o

szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.). Z kolei począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Miasta Bielska-Białej wynika, że w latach 2020-2039, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata kredytu wraz z odsetkami – zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Miasta w stosunku do planowanych dochodów bieżących jego budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące – nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

**Obciążenia te, po uwzględnieniu wyłączeń ustawowych - aktualnie wynoszą:**

- w roku 2020 – **3,33 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **14,60 %**,
- w roku 2021 – **3,84 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **11,93 %**,
- w roku 2022 – **3,81 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,47 %**,
- w roku 2023 – **2,88 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **7,79 %**,
- w roku 2024 – **3,81 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,57 %**,
- w roku 2025 – **3,98 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,19 %**,
- w roku 2026 – **5,29 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,76 %**,
- w roku 2027 – **5,04 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,31 %**,
- w roku 2028 – **4,90 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,87 %**,
- w roku 2029 – **5,73 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,28 %**,
- w roku 2030 – **5,48 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,63 %**,
- w roku 2031 – **5,23 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,98 %**,
- w roku 2032 – **2,64 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **10,31 %**,
- w roku 2033 – **1,85 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **10,66 %**,
- w roku 2034 – **1,77 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **11,07 %**,
- w roku 2035 – **1,69 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **11,56 %**,
- w roku 2036 – **1,70 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **12,10 %**,
- w roku 2037 – **1,63 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **12,69 %**,
- w roku 2038 – **1,55 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **13,28 %**,

- w roku 2039 – **1,47 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **13,90 %**.

Należy podkreślić, że Miasto korzysta z wyłączeń ustawowych przy wyliczeniu obowiązkowej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych zawartych w ust. 3 i 3a tego artykułu, ale bez wyłączeń ustawowych wskaźnik jest spełniony, lecz kształtuje się na gorszym poziomie.

W tych okolicznościach II Skład Orzekający wskazuje, że niezbędnym do spełnienia wymagań korzystania z wyłączeń ustawowych jest:

- 1) posiadanie przez Miasto stosownych umów o dofinansowanie zadań środkami pochodzącymi z budżetu UE
- 2) spełnienie wymogu dofinansowania środkami UE poziomu co najmniej 60% wartości projektu, programu, zadania
- 3) faktyczne poniesienie wydatków na wkład własny w wysokości finansowanej zaciąganym kredytem
- 4) posiadanie szczegółowej ewidencji wyłączeń ustawowych (należności głównej i odsetek) prowadzonej do poszczególnych zadań, jak również zbiorczo - umożliwiającej ich sprawdzenie i weryfikację w każdym czasie do 2039 roku
- 5) spełnienie pozostałych warunków wyłączeń z art. 243 ust. 3, 3a i 4 ustawy o finansach publicznych.

W tym miejscu Skład informuje, że w uchwale organu stanowiącego w sprawie zaciągnięcia przedmiotowego kredytu brak wskazania, jakie kwoty kredytu dotyczą poszczególnych zadań planowanych do finansowania z budżetu UE, co już czyni problematyczną weryfikację prawidłowości zastosowanych wyłączeń w ujęciu na poszczególne zadania i wymaga doprecyzowania w podjętej uchwale lub w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej Miasta Bielska-Białej.

Skład pragnie zasygnalizować zagrożenie polegające na tym, że w przypadku nieotrzymania zaplanowanych i określonych w umowie środków dofinansowania z budżetu UE lub orzeczenia zwrotu całości lub części otrzymanych środków, jednostka samorządu terytorialnego naraża się na brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań z tytułów dłużnych, jeżeli relacja z art. 243 ustawy wskutek braku dofinansowania lub orzeczenia zwrotu dofinansowania byłaby przez nią niespełniona.

Skład zaleca stosowanie w redakcji zapisów uchwały terminologii ustawowej zgodnej z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w świetle której nie przewiduje się zaciągania zobowiązań „na refundację już poniesionych rozchodów”, ale na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Wprowadzona konstrukcja zapisu uchwały nie znajduje explicite oparcia w art. 89 ustawy o finansach publicznych.

**II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wnosi następujące uwagi, które mogą wpłynąć na możliwość spłaty opiniowanego kredytu w horyzoncie czasowym do 2039 roku:**

1. Ryzyko wystąpienia problemów w zakresie spełnienia wymagań do zastosowania wyłączeń ustawowych w obliczeniu relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych, które zasygnalizowano powyżej.
2. Posiadanie na rachunku budżetu zgodnie z przedłożonym kwartalnym sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 roku, niewprowadzonych do planu budżetu 2020 roku wolnych środków w wysokości 39.289.339,58 zł (wyk. 62.547.156,84 zł – plan 23.257.817,26 zł), które mogłyby służyć finansowaniu części potrzeb budżetu 2020 roku zamiast zaciągania w tej części zwrotnych tytułów dłużnych powiązanych z ponoszeniem wydatków na koszty ich obsługi. Według danych wynikających z pisma z dnia 7 lipca br. na obsługę zaciąganego kredytu przewidziano z tytułem odsetek kwotę: 98.687.030,12 zł.
3. Szybkie tempo wzrostu zadłużenia Miasta, które z wysokości 102.289.981,36 zł na koniec 2018 r., co stanowiło ok. 10 % dochodów jego budżetu, wzrosło do kwoty 220.150.406,36 zł na koniec 2019 r., natomiast na koniec 2020 r. ma już wynosić 419.929.624,61 zł, zaś w 2021 roku ma osiągnąć kwotę 518.304.264,43 zł, co będzie stanowić 39,2 % prognozy jego dochodów. To oznacza wzrost o 406 % w stosunku do stanu z 31 grudnia 2018 r.

Przy wydawaniu niniejszej opinii o możliwości spłaty kredytu, Skład Orzekający dokonał analizy sytuacji finansowej Miasta, uwzględniając dane dotyczące lat przyszłych, które zostały zawarte w ostatniej zmianie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, tj. w zarządzeniu Prezydenta Miasta Bielska-Białej Nr ON.0050.1192.2020.BD z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIV/297/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 grudnia 2019 r. - Wieloletniej prognozy finansowej miasta Bielska-Białej.

Planowana w 2020 roku łączna kwota długu Miasta aktualnie stanowi 29,3 % jego planowanych dochodów budżetowych, jednak w obecnej sytuacji makroekonomicznej spowodowanej skutkami epidemii COVID-19, podstawy planowania dochodów budżetowych prawdopodobnie będą musiały ulec zmianie.

**Skład zastrzega, iż niniejsza opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wystąpienia nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.**

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione w **terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

**PRZEWODNICZĄCA**

**II Składu Orzekającego**

**Członek Kolegium**

**Bernadeta Dzedziak**