



Uchwała Nr 4200/I/94/2022

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 4 maja 2022 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Ustroń obligacji komunalnych na łączną kwotę 7.000.000,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk

Członkowie Krystyna Zawiślak

Bernadeta Dziedziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości wykupu przez **Miasto Ustroń** obligacji komunalnych na łączną kwotę 7.000.000,00 zł - z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

Opinia o możliwości wykupu przez Miasto Ustroń obligacji komunalnych została wydana na wniosek Burmistrza Miasta Ustroń Nr BK.3022.000002.2022.BD z dnia 6 kwietnia 2022 roku, który wpłynął do tut. Izby w dniu 7 kwietnia 2022 r., w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr XXXVI/523/2022 z dnia 31 marca 2022 roku w sprawie emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Warunki emisji obligacji określone przez Radę Miasta Ustroń są następujące:

- Miasto wyemituje 7.000 sztuk obligacji komunalnych o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 7.000.000,00 zł,
- emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata,
- obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone,
- obligacje mogą zostać dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu,
- celem emisji obligacji jest finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 7.000.000,00 zł,
- obligacje zostaną wyemitowane w 2022 roku w następujących seriach:
 - seria A22 o wartości nominalnej 2.500.000,00 zł,
 - seria B22 o wartości nominalnej 2.500.000,00 zł,
 - seria C22 o wartości nominalnej 2.000.000,00 zł,
- cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej,
- wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji i wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Miasta w latach 2022-2034,
- obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:
 - 1) obligacji serii A22 w 2032 roku,
 - 2) obligacji serii B22 w 2033 roku,
 - 3) obligacji serii C22 w 2034 roku,
- obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej,
- dopuszcza się możliwość wykupu przez Miasto Ustroń obligacji dowolnej serii lub jej części przed terminem wykupu w celu ich umorzenia,
- oprocentowanie obligacji nalicza się od wartości nominalnej i wypłaca w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy,
- oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę.

Opinia o możliwości wykupu obligacji komunalnych została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Miasta Ustroń, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Miasta na 2022 rok, po zmianach zakłada:

- dochody ogółem	w kwocie	105.276.512,84 zł,
-------------------------	----------	---------------------------

- przychody ogółem	w kwocie	25.420.274,60 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>wnioskowanych obligacji</i>	<i>w kwocie</i>	<i>7.000.000,00 zł,</i>
- <i>zaciąganego kredytu</i>	<i>w kwocie</i>	<i>4.500.000,00 zł,</i>
- <i>zaciąganej pożyczki</i>	<i>w kwocie</i>	<i>108.540,00 zł,</i>
- <i>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 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</i>	<i>w kwocie</i>	<i>7.337.006,94 zł,</i>
- <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>6.474.727,66 zł,</i>
- wydatki ogółem	w kwocie	122.136.282,93 zł,
- rozchody ogółem	w kwocie	8.560.504,51 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>splaty kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.050.748,41 zł,</i>
- <i>przelewy na rachunki lokat</i>	<i>w kwocie</i>	<i>5.509.756,10 zł.</i>

Uchwała budżetowa Miasta Ustroń podjęta na 2022 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 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 20.000.000,00 zł, w którym mieści się zaciągane zobowiązanie.

Budżet na 2022 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 przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, przy uwzględnieniu uregulowań z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 z późn. zm.). Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Mieście Ustroń jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr XXXIV/489/2021 z dnia 23 grudnia 2021 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ustroń wraz z jej zmianami. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych i planowanych do

zaciągnięcia oraz wykup wyemitowanych i planowanych do emisji obligacji, których dotyczy niniejsza opinia wraz z należnymi odsetkami i dyskontem. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe i wykup obligacji oraz w prognozowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań.

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 z późn. zm.), 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 2022-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu 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. W przypadku Miasta Ustroń wskaźnik obliczany jest w oparciu o okres 7 letni zgodnie z wyborem dokonany przez Burmistrza Miasta Ustroń na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. 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. Przy obliczaniu powyższego wskaźnika zastosowanie mają również art. 15zob ust. 2 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. 1842 z późn. zm.) oraz art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400 z późn. zm.) oraz art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583).

W latach 2022-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez

jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych, co wynika z 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 z późn. zm.).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Miasta Ustroń wraz ze zmianami wynika, że w latach 2022-2034, tj. w okresie, w którym będzie następować emisja i wykup obligacji wraz z odsetkami i dyskontem 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 budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2022 – 5,97%, przy dopuszczalnym wskaźniku 17,40%,
- w roku 2023 – 6,17%, przy dopuszczalnym wskaźniku 15,03%,
- w roku 2024 – 7,40%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,89%,
- w roku 2025 – 7,15%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,64%,
- w roku 2026 – 6,56%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,19%,
- w roku 2027 – 5,65%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,30%,
- w roku 2028 – 6,04%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,79%,
- w roku 2029 – 6,12%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,46%,
- w roku 2030 – 5,98%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,09%,
- w roku 2031 – 6,04%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,04%,
- w roku 2032 – 5,10%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,49%,
- w roku 2033 – 4,77%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,46%,
- w roku 2034 – 4,48%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,22%.

Wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu przez Miasto Ustroń obligacji komunalnych na łączną kwotę 7.000.000,00 zł I Skład Orzekający wnosi jednak istotne zastrzeżenia, wynikające z dokonanej analizy sytuacji finansowej tej jednostki samorządu terytorialnego. Przede wszystkim Skład dostrzega poważne zagrożenia związane z planowanym przez Miasto w latach 2022-2024 zaciąganiem znacznych kwot zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Stanowi to okoliczność obarczoną bardzo poważnym ryzykiem, uwzględniając fakt, iż planowana w 2022 roku łączna kwota długu Miasta Ustroń ma wynieść aż 50.086.642,74 zł, co stanowi bardzo wysoki poziom wynoszący 47,6% planowanych dochodów budżetowych Miasta, a w kolejnym, 2023 roku, dług tej jednostki samorządu terytorialnego ma jeszcze wzrosnąć i osiągnąć wysokość 52.316.257,20 zł czyli 48,3% planowanych dochodów tegoż roku. Skład stwierdził ponadto, że

wg. sprawozdania z wykonania budżetu za 2021 rok, przedstawionego Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach przez Burmistrza Miasta Ustroń - poziom zadłużenia jednostki na koniec 2021 roku wyniósł 34,6% wykonanych dochodów ogółem na koniec ubiegłego roku. Tak znaczący trend wzrostu kwoty długu, począwszy od roku bieżącego, będzie związany z istotnym wzrostem kwot spłat zadłużenia w kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową. Skład dostrzega ponadto niepokojącą tendencję sukcesywnego wzrostu planowanych spłat zadłużenia jednostki w kolejnych latach, albowiem w latach 2022-2023 dokonywane przez Miasto spłaty zobowiązań dłużnych przewidziano rocznie na około 3 mln zł, w kolejnych 5 latach spłaty rosną i są to kwoty pomiędzy 4,1 - 4,9 mln. zł, natomiast od 2029 roku, aż do końca okresu obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej spłaty kwot długu mają osiągnąć poziom około 5,3 mln. zł rocznie. Do tych obciążeń budżetowych dochodzą wysokie wydatki na obsługę tego zadłużenia, w postaci odsetek, opłat i prowizji, sięgające nawet 2 mln zł rocznie w latach 2024-2025. Uwzględniając aktualne realia makroekonomiczne, w ocenie Składu, kwoty te mogą znacząco wzrastać.

Ponadto możliwość spłaty zadłużenia będzie uzależniona od sukcesywnego wypracowania dodatniego wyniku operacyjnego budżetu Miasta Ustroń w kolejnych latach budżetowych, zgodnie z założonym prognozowaniem w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Ustroń, co może być niezwykle trudne do osiągnięcia. Negatywną okolicznością jest również dostrzeżony przez Skład fakt polegający na tym, że planowany w uchwale budżetowej na 2022 rok ujemny wynik operacyjny w kwocie -555.367.34 zł, w toku dokonywanych zmian budżetu uległ zwiększeniu do kwoty - 1.955.015,01 zł. Tym samym spełnienie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych następuje dopiero po uwzględnieniu stosownych przychodów określonych w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W związku z przytoczonymi uwarunkowaniami I Skład Orzekający wskazuje, że bardzo wysoki stan zadłużenia Miasta Ustroń oraz znaczące koszty jego obsługi mogą wywierać istotny wpływ na możliwość niezakłóconego realizowania zobowiązań i realizacji zadań publicznych przez Miasto w roku budżetowym i w następnych latach. Z tych też względów Skład sugeruje poważne rozważenie przez organy jednostki samorządu terytorialnego możliwości finansowania potrzeb budżetu w pierwszej kolejności posiadanymi bezzwrotnymi przychodami, które zostały zaprezentowane w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie budżetu jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 marca 2022 r. Ponadto w obecnej sytuacji zwrócić również należy uwagę na utrzymujący się okres niestabilności czynników makroekonomicznych, w tym trudnego do oszacowania poziomu skutków społeczno-gospodarczych epidemii COVID-19, które mogą stanowić istotne ryzyko zwłaszcza dla Miasta Ustroń, posiadającego status uzdrowiska. Z tych też względów zachodzi konieczności optymalnego, a zarazem bardzo ostrożnego zarządzania wysokim w proporcji do dochodów długiem tej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż - co należy raz jeszcze podkreślić - zaciągane zobowiązania nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.

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.

PRZEWODNICZĄCY
I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk