

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 4 marca 2020 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Koszalin

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

- | | | |
|---------------------|---|----------------|
| 1. Marcin Binaś | - | Przewodniczący |
| 2. Hanna Barańska | - | Członek |
| 3. Anna Suprynowicz | - | Członek |

po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Miasta Koszalina w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu obligacji w latach 2025-2036 w łącznej kwocie 43 001 712,00 zł (tj. należność główna stanowiąca kwotę emitowanych obligacji to 35 000 000,00 zł a koszty z nią związane to 8 001 712,00 zł), z następującym wskazaniem należności głównej: 12 714 200,00 zł na sfinansowanie planowanego deficytowego wyniku budżetu, 20 966 800,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek i 1 321 000,00 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

postanawia:

pozytywnie

zaopiniować możliwość wykupu obligacji w latach 2025 - 2036 r., planowanych do wyemitowania na warunkach określonych we wniosku wraz z załącznikami

Uzasadnienie

I.

Prezydent Miasta Koszalina pismem z dnia 4 lutego 2020 r., które wpłynęło do tut. Izby w dniu 7 lutego br., wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji, które zostały zaplanowane do wyemitowania na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie¹. Z uwagi na brak wskazania w §2 wskazanej uchwały kwotowego przeznaczenia środków uzyskanych z emisja obligacji na każdy z trzech celów - w dniu 21 lutego br. Prezydent Miasta Koszalina złożył oświadczenie, w którym wskazał w rozbiciu na poszczególne cele przeznaczenie środków uzyskanych z emisji obligacji. Ze złożonego oświadczenia wynika, że Miasto Koszalin zamierza przeznaczyć środki pochodzące z emisji obligacji w łącznej wysokości 35 000 000,00 zł na:

- sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w wysokości 12 714 200,00 zł,

¹ uchwała Nr XIV/268/2020 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych.

- część spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 20 966 800,00 zł,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 1 321 000,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że z uwagi na to, że suma wskazanego przeznaczenia środków pochodzących z emisji obligacji wynosi 35 002 000,00 zł - będzie podlegała ograniczeniu do kwoty na jaka przewidziana została emisja obligacji - tj. do kwoty 35 000 000,00 zł.

Podstawą dla Składu Orzekającego do wydania niniejszej opinii są dane zawarte we wniosku z dnia 7 lutego 2020 r. (wraz z jego uzupełnieniem z dnia 21 lutego br.) oraz w wieloletniej prognozie finansowej jaka wynika z ostatniej zmiany dokonanej uchwałą Rady Miejskiej².

Z postanowień przywołanej uchwały oraz wskazanego powyżej oświadczenia stanowiącego uzupełnienie wniosku wynika, że jednostka samorządu terytorialnego³ zamierza wyemitować obligacje komunalne w wysokości 35 000 000,00 zł, z przeznaczeniem na: finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Koszalina na 2020 r., część spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami §13 uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie⁴ organ stanowiący ustalił limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego do kwoty 20 000 000,00 zł,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji do kwoty 35 000 000,00 zł.

Natomiast w § 15 ww. uchwały Prezydent został upoważniony do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, o których mowa w § 13 do wysokości kwot w nim określonych a także wystawienia weksli in blanco służących zabezpieczeniu spłaty tych zobowiązań.

Biorąc pod uwagę ciężące na JST zobowiązania z tytułu dotychczas zaciągniętych zobowiązań zwrotnych, po uzyskaniu w 2020 r. środków w kwocie 35 000 000,00 zł z tytułu wyemitowanych obligacji, opierając się na sporządzonej przez jednostkę informacji o „łącznej kwocie zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia przez Miasto Koszalin” **według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.**, Skład Orzekający stwierdził, że łączna kwota spłat rat z tytułu zwrotnych zobowiązań dłużnych wraz z należnym oprocentowaniem wyniesie 389 240 626,00 zł (w tym raty kapitałowe to 322 937 500,00 zł oraz odsetki w wysokości 66 303 126,00 zł).

² uchwała Nr XIV/267/2020 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Koszalina na lata 2020-2036

³ dalej: JST, jednostka

⁴ uchwała Nr XII/238/2019 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalina na 2020 rok.

W złożonym w dniu 7 lutego br. wniosku wyjaśniono różnicę w wysokości 462 300,00 zł pomiędzy pozycją 5.1 z Wieloletniej Prognozy Finansowej (tj. przypadające w bieżącym roku spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych w wysokości 22 899 800,00 zł) a tożsamą kwotą zawartą w złożonym wniosku w wysokości 22 437 500,00 zł jako ujęcia w Wieloletniej Prognozie Finansowej umorzonej w grudniu 2019 r. kwoty raty pożyczki udzielonej Miastu Koszalin przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wskazano również, że w przedmiotowym zakresie Wieloletnia Prognoza Finansowa zostanie skorygowana po sporządzeniu rocznych sprawozdań za rok ubiegły.

W zakresie planowanych do wyemitowania obligacji komunalnych ustalono na podstawie wniosku z dnia 7 lutego 2020 r., że:

1. termin jego przekazania JST przez agenta emisji został określony jako „do 31 grudnia 2020 r.,
2. terminy wykupu obligacji (transze i odsetki) wynoszą:

TERMIN SPŁATY	WYSOKOŚĆ TRANSZY	KOSZTY w tym odsetki, prowizje itp.	ŁĄCZNA spłata wraz z oprocentowaniem
2020		59 155,00	59 155,00
2021		696 500,00	696 500,00
2022		696 500,00	696 500,00
2023		696 500,00	696 500,00
2024		696 500,00	696 500,00
2025	1 000 000,00	694 865,00	1 694 865,00
2026	1 000 000,00	674 965,00	1 674 965,00
2027	4 000 000,00	650 158,00	4 650 158,00
2028	4 000 000,00	570 558,00	4 570 558,00
2029	2 000 000,00	494 229,00	2 494 229,00
2030	2 000 000,00	454 429,00	2 454 429,00
2031	2 000 000,00	414 629,00	2 414 629,00
2032	3 000 000,00	373 193,00	3 373 193,00
2033	3 000 000,00	313 493,00	3 313 493,00
2034	4 000 000,00	252 158,00	4 252 158,00
2035	4 000 000,00	172 558,00	4 172 558,00
2036	5 000 000,00	91 322,00	5 091 322,00
	35 000 000,00	8 001 712,00	43 001 712,00

II.

Zgodnie z uchwałą budżetową Miasta Koszalina na 2020 r., z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy JST i przekazanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie do dnia wydania niniejszej opinii, budżet Miasta przedstawia się następująco:

- 1. dochody ogółem: 710 095 762,18 zł**
 - w tym bieżące: 661 774 048,18 zł oraz majątkowe: 48 321 714,00 zł
- 2. wydatki ogółem: 737 512 962,18 zł**
 - w tym bieżące: 656 175 599,18 zł oraz majątkowe: 81 337 363,00 zł

Różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w wysokości 27 417 200,00 zł.

Przychody budżetu na 2020 r. wynoszą 52 393 000,00 zł i obejmują przychody pochodzące z następujących źródeł:

- sprzedaż papierów wartościowych (§ 931) w wysokości 35 000 000,00 zł,
- wolne środki (§ 950) w wysokości 14 705 000,00 zł,
- spłata pożyczek udzielonych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 902) w wysokości 2 688 000,00 zł.

Rozchody na 2020 r. zaplanowano w wysokości 24 975 800,00 zł i obejmują one wydatki na:

- wykup papierów wartościowych (§ 982) w wysokości 18 200 000,00 zł,
- spłatę otrzymanych na rynku krajowym pożyczek i kredytów w wysokości 4 699 800,00 zł,
- pożyczki udzielone na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 962) w wysokości 2 076 000,00 zł.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych⁵, JST mogą zaciągać zobowiązania na finansowanie planowanego deficytu budżetu, na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zwrotnych oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Suma wszystkich zobowiązań nie może przekroczyć jednak kwoty określonej w uchwale budżetowej JST⁶. Skład Orzekający ustalił, iż objęta wnioskiem emisja obligacji zawarta jest w upoważnieniu udzielonym Prezydentowi do zaciągania przedmiotowego zobowiązania⁷.

W wyniku analizy posiadanych przez Izbę dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że na JST, według sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2019 r., ciążyły zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 322 937 500,00 zł. W związku z powyższym, po wyemitowaniu obligacji w wysokości 35 000 000,00 zł oraz dokonaniu spłat rat już zaciągniętych kredytów i pożyczek kwota długu wyniesie na koniec 2020 r. oraz w latach wykupu obligacji jak w poniższym zestawieniu:

ROK	KWOTA DŁUGU	
	w zł	% planowanych dochodów w danym roku
2020	335 500 000,00	47,25
2021	324 800 000,00	46,00
2022	299 600 000,00	41,66
2023	272 400 000,00	37,66
2024	242 700 000,00	33,87
2025	213 800 000,00	29,84
2026	187 400 000,00	26,15
2027	165 500 000,00	23,10

⁵ art. 89 ust. 1 pkt. 2-4 ustawy o finansach publicznych

⁶ art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

⁷ zgodnie z §13 pkt 2 w zw. z §15 pkt 1 uchwały Nr XII/238/2019 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalina na 2020 rok.

2028	142 600 000,00	19,90
2029	116 400 000,00	16,24
2030	90 200 000,00	12,59
2031	64 000 000,00	8,93
2032	38 800 000,00	5,41
2033	17 000 000,00	2,37
2034	12 000 000,00	1,67
2035	7 000 000,00	0,98

Po dokonaniu wydatków stanowiących rozchody w 2036 r. w wysokości 7 000 000,00 zł nie jest planowane posiadanie przez Miasto Koszalin zadłużenia na koniec tego roku.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (**według stanu na dzień wydania niniejszej opinii**) w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020-2036 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań⁸. Przyjęte w tej prognozie dla 2020 r. wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST, są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok⁹.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność podejmowania przez organy Miasta Koszalina działań zmierzających do zachowywania realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej jako ustawowego wymogu wskazanego przez ustawodawcę w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wyłączenie zachowanie tego wymogu umożliwi wykazanie w obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

W zakresie spełniania ustawowych wskaźników dotyczących poziomu zadłużenia wskazać należy, że w objętych prognozą latach 2020-2036 spłata zobowiązań nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - przy czym Skład Orzekający wskazuje na ryzyko jej naruszenia w latach 2021-2022, w których przedmiotowa relacja pozostaje zachowana na poziomie wynoszącym odpowiednio 0,79 pkt% oraz 0,26 pkt%.

We wszystkich wskazanych powyżej latach objętych prognozą zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje przy tym, że w pkt 7 objaśnień do obowiązującej aktualnie Wieloletniej Prognozy Finansowej nie wskazano okoliczności, z uwagi na które w latach 2020- 2023 przewidziano wzrost tzw. nadwyżki operacyjnej, w zakresie której we wskazanym okresie przyjęto następujące wartości: 5 598 449,00 zł w roku bieżącym, 32 839 500,00 zł w 2021 r. (wzrost w porównaniu do roku 2020 o kwotę 27 241 051,00 zł), 47 398 500,00 zł w 2022 r. (wzrost w porównaniu do roku 2021 o kwotę 14 559 000,00 zł), 60 398 500,00 zł w 2023 r. (wzrost w porównaniu do roku 2022 o kwotę 13 000 000,00 zł). Ponadto w źródłach przychodów w bieżącym roku wskazano m.in. środki pochodzące z emisji obligacji

⁸uchwała Nr XIV/267/2020 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Koszalina na lata 2020-2036

⁹zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 229 ustawy o finansach publicznych pomiędzy uchwałami w sprawie WPF (j.w) oraz Nr XII/238/2019 Rady Miasta Koszalina z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalina na 2020 rok.

(12 712 200,00 zł) oraz wolne środki (14 705 000,00 zł) - w sytuacji kiedy z Rb-NDS sprawozdania o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za IV kwartał 2019 r. wynika wykonanie wolnych środków w kwocie znacząco wyższej (tj. 41 754 597,12 zł) niż zaangażowana w finansowanie deficytowego wyniku budżetu w bieżącym roku. Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku faktycznego wykonania wolnych środków w kwocie wyższej niż zaangażowana do tegorocznego budżetu - to właśnie te środki powinny być źródłem pokrywania deficytowego wyniku budżetu lub rozchodów i tym samym stanowić podstawę do weryfikacji zasadności zaciągania przez Miasto Koszalin zwrotnych zobowiązań dłużnych, ze spłata których wiążą się dla budżetu Miasta dodatkowe koszty.

Podkreślenia wymaga, że realizacja prognozowanych w wieloletniej prognozie finansowej relacji jest uzależniona od faktycznie planowanych i wykonanych w poszczególnych latach struktur budżetu, w tym m.in. wysokości osiągniętych nadwyżek operacyjnych, które do 2026 r. są głównym a od 2027 r. jedynym źródłem rozchodów związanych ze spłatą zaciągniętego zadłużenia. W ocenie Składu, konieczne jest stałe monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w prognozie dla możliwości obsługi zaciągniętego i obecnie planowanego do zaciągnięcia długu zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.¹⁰, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „*nie stanowi planu a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego*”. Oznacza to, że przyjęte w niej wielkości dochodów powinny być przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwe do osiągnięcia, a wydatki powinny zabezpieczać realizację ciężących na niej zadań.

Z powyższych względów, prognozowane obciążenie budżetu spłatą planowanych do wyemitowania obligacji wraz z odsetkami w latach 2025-2036 należy uznać za dopuszczalne.

III.

Biorąc pod uwagę ciężące na Mieście Koszalin zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, po uzyskaniu w 2020 r. środków w kwocie 35 000 000,00 zł z tytułu zaplanowanej emisji obligacji, opierając się na sporządzonej przez jednostkę „Informacji dotyczącej zaciągniętych zobowiązań” oraz „Informacji dotyczącej zobowiązań planowanych do zaciągnięcia i zaliczanych do tytułu dłużnego”, **sporządzonych według stanu na dzień 31.12.2019 r.**, Skład Orzekający stwierdził, że łączna kwota spłat rat zwrotnych zobowiązań dłużnych wraz z należnym oprocentowaniem w okresie spłaty wyżej wskazanego zobowiązania z tytułu emisji obligacji będzie wynosiła:

- w 2020 r. kwotę 31 714 646,00 zł,
- w 2021 r. kwotę 31 997 923,00 zł,
- w 2022 r. kwotę 34 096 364,00 zł,
- w 2023 r. kwotę 35 396 619,00 zł,

¹⁰sygn. akt II GSK 1911/15

- w 2024 r. kwotę 37 116 071,00 zł,
- w 2025 r. kwotę 35 439 119,00 zł,
- w 2026 r. kwotę 32 152 882,00 zł,
- w 2027 r. kwotę 26 884 631,00 zł,
- w 2028 r. kwotę 27 285 372,00 zł,
- w 2029 r. kwotę 29 911 265,00 zł,
- w 2030 r. kwotę 29 225 406,00 zł,
- w 2031 r. kwotę 28 472 336,00 zł,
- w 2032 r. kwotę 26 710 783,00 zł,
- w 2033 r. kwotę 22 638 477,00 zł,
- w 2034 r. kwotę 5 330 122,00 zł
- w 2035 r. kwotę 5 230 622,00 zł
- w 2036 r. kwotę 7 131 122,00 zł.

Z powyższych względów, prognozowane obciążenie budżetu wykupem wyemitowanych obligacji wraz z odsetkami w latach 2020-2036 (spłata należności głównej od 2025 r.) należy uznać za dopuszczalne.

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Binaś