

Uchwała nr III/89/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 października 2024 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Wałbrzych obligacji komunalnych na kwotę 60.000.000 zł emitowanych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań

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) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Michał Bernaś — przewodniczący,
- 2) Ewelina Kruk-Florkowska — członek,
- 3) Lucyna Hanus — członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o możliwości wykupu przez Miasto Wałbrzych obligacji komunalnych na kwotę 60.000.000 zł emitowanych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości wykupu obligacji komunalnych wydana jest przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na wniosek Prezydenta Miasta Wałbrzycha nr BB.3022.3.2024 z dnia 27 września 2024 r.

W celu wydania opinii dokonano analizy następujących dokumentów:

- 1) uchwały budżetowej Miasta Wałbrzycha na 2024 rok nr LXXIV/760/23 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2023 r., ze zmianami,
- 2) uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr LXXIV/759/23 z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Wałbrzycha, ze zmianami,
- 3) uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr VII/47/24 z dnia 24 września 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Wałbrzycha za 2023 r. oraz II kw. 2024 r.

Analiza przedłożonych materiałów pozwoliła ustalić, co następuje:

Budżet Miasta za 2023 r. zamknął się deficytem w kwocie 108.414.610,00 zł, przy planowanym deficycie 159.144.682,92 zł. Dochody ogółem zrealizowano w kwocie 834.493.601,46 zł (bieżące: 751.018.072,96 zł, majątkowe: 83.475.528,50 zł). Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 942.908.211,46 zł (bieżące: 777.304.524,25 zł, majątkowe: 165.603.687,21 zł). Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, zamknął się deficytem w wysokości 26.286.451,29 zł. Przychody zwrotne zaciągnięto w kwocie 120.000.000 zł (100% planu), a rozchody zrealizowano w kwocie 46.404.088 zł (100% planu). Zadłużenie Miasta na koniec 2023 r. wyniosło 761.883.181,72 zł. W oparciu o 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. poz. 1964), kwota długu na koniec 2023 r. stanowi 111,52% wykonanych dochodów ogółem, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Powyższe zostało potwierdzone sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

W uchwale budżetowej Miasta na 2024 rok, wg stanu na dzień 24 września 2024 r., dochody ogółem ustalono w kwocie 1.146.621.736,36 zł, z tego: dochody bieżące 888.449.510,19 zł, dochody majątkowe 258.172.226,17 zł, wydatki ogółem w kwocie 1.243.614.768,79 zł, z tego: wydatki bieżące 923.467.682,91 zł,

wydatki majątkowe 320.147.085,88 zł. Różnicę między dochodami a wydatkami stanowi deficyt budżetu w kwocie 96.993.032,43 zł. Źródła finansowania deficytu oraz planowanych rozchodów w kwocie 67.655.839,56 zł przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych określono w przychodach w kwocie 164.648.871,99 zł, w tym 60.000.000 zł z tytułu planowanej emisji obligacji. W budżecie Miasta zaplanowano deficyt operacyjny (ujemną różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 35.018.172,72 zł. Po uwzględnieniu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 u.f.p., relacja, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p., zostanie zachowana pod warunkiem realizacji budżetu w 2024 r. zgodnie z zaplanowanymi wielkościami.

Budżet Miasta za I półrocze 2024 r. zamknął się nadwyżką w kwocie 12.294.200,73 zł, przy planowanym deficycie 96.993.032,43 zł. Dochody ogółem zrealizowano w kwocie 507.259.646,40 zł (46,00% planu), z tego: dochody bieżące 465.217.982,17 zł (53,09% planu), dochody majątkowe 42.041.664,23 zł (18,55% planu), wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 494.965.445,67 zł (41,25% planu), z tego: wydatki bieżące 446.098.366,58 zł (49,05% planu), wydatki majątkowe 48.867.079,09 zł (16,84% planu). Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, zamknął się nadwyżką w kwocie 19.119.615,59 zł, przy planowanym deficycie operacyjnym w kwocie 33.326.718,72 zł.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta (wg stanu na dzień 24 września 2024 r.), zawierającej prognozę kwoty długu i jego spłaty na lata 2024–2044, zadłużenie Miasta na koniec 2024 r. określono w kwocie 819.225.004,21 zł. W stosunku do długu Miasta na koniec 2023 r. wynoszącego 761.883.181,72 zł zadłużenie Miasta wrasta o 7,5%. W oparciu o art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, kwota długu na koniec 2024 r. stanowi 103,45% planowanych w tym roku 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 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Skład Orzekający zwraca uwagę, że konstrukcja budżetu, gdzie na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych zaciąga się kolejne zobowiązania, może uniemożliwić realizację ustawowych zadań nałożonych na Miasto oraz utratę zdolności do terminowej spłaty rat kredytów i pożyczek lub wykupu papierów wartościowych.

Z wieloletniej prognozy finansowej wynika, iż w 2024 r. i 2025 r. zaplanowano przychody zwrotne mające wpływ na dług Miasta. Wykup emitowanych obligacji planowany jest w latach 2031–2042. Od 2026 r. spłata długu w latach prognozy nastąpi z planowanych nadwyżek budżetu. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na poziom zadłużenia oraz wydatków ponoszonych na obsługę długu w latach budżetowych jak niżej:

- 2022 rok — kwota długu 688.288.644,25 zł, obsługa długu 38.391.033,70 zł,
- 2023 rok — kwota długu 761.883.181,72 zł, obsługa długu 61.500.146,27 zł,
- 2024 rok — kwota długu 819.225.004,21 zł, obsługa długu 62.198.625,00 zł,
- 2025 rok — kwota długu 814.557.182,16 zł, obsługa długu 36.867.550,00 zł,
- 2026 rok — kwota długu 765.112.476,32 zł, obsługa długu 28.898.700,00 zł,
- 2027 rok — kwota długu 704.667.778,48 zł, obsługa długu 26.514.100,00 zł.

Obliczone na podstawie wielkości ujętych w wieloletniej prognozie finansowej, relacje spłaty zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi, określone w art. 243 u.f.p., nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia w prognozowanych latach. W latach 2024, 2026 i 2027 relacja spłat, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi odpowiednio 10,00%, 7,04% i 7,29%, a więc kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Miasta wynoszącego odpowiednio 11,15%, 8,03% i 8,43%. Skład Orzekający zauważa, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w tym w latach 2026 i 2027, istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie zakładanym w wieloletniej prognozie finansowej, a w szczególności realizacja nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi). W latach 2025–2027 planuje się nadwyżki operacyjne w kwotach odpowiednio 99,64 mln zł, 78,16 mln zł, 68,94 mln zł, przy planowanym w 2024 r. deficycie operacyjnym w wysokości 35,01 mln zł oraz wykonanym w 2023 r. deficycie operacyjnym wynoszącym 26,28 mln zł. Niezrealizowanie prognozowanych wartości na założonym poziomie niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz odległy horyzont czasowy spłaty zobowiązań, Skład Orzekający wyraża pogląd, iż wykup obligacji będących przedmiotem opinii nie spowoduje przekroczenia przez Miasto ustawowo określonych granic zaciągania i spłaty zobowiązań, o ile realizacja budżetu nie będzie odbiegać od wielkości przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta na lata 2024–2044. Należy jednak podkreślić, że przedmiotowe obliczenia zostały dokonane przy uwzględnieniu obciążenia budżetu spłatą dotychczas zaciągniętych zobowiązań oraz planowanych do zaciągnięcia. Przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej, w tym względzie należy mieć na uwadze nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne. W związku z tym niezbędna jest należyta staranność w zarządzaniu długiem Miasta i rozważa w podejmowaniu ewentualnych kolejnych decyzji o zwiększaniu zadłużenia. Wymaga to jednocześnie bieżącego monitorowania procesów związanych z wykonywaniem budżetu i kształtowania się wielkości stanowiących o poziomie wskaźnika spłaty zobowiązań, a w uzasadnionych sytuacjach wymaga korekty poczynionych założeń.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Michał Bernaś