

Uchwała Nr I/151 /2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 9 sierpnia 2012 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późniejszymi zmianami) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Roman Drozdowski | członek |

uchwala, co następuje:

Opiniuje **pozytywnie, z istotnymi uwagami**, możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 4.200.000 zł (słownie złotych: cztery miliony dwieście tysięcy) emitowanych przez Gminę Aleksandrów Łódzki w roku 2012 z terminem wykupu w latach 2015 -2018.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego (pismo Fn.3051.31.2012) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na łączną kwotę 4.200.000 zł.

Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim w dniu 28 czerwca 2012 roku podjęła uchwałę Nr XXVII/237/12 w sprawie emisji obligacji. Z uchwały wynika, że postanowiono wyemitować 4.200 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda. Obligacje wyemitowane zostaną w 2012 roku w czterech seriach, w tym trzy serie B 12, C,12 , D 12 o wartości 1.000.000 zł każda , a jedna seria A 12 o wartości 1.200.000 zł . W uchwale wskazano, że środki z emisji obligacji przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy Aleksandrów Łódzki i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i wyemitowanych obligacji . Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 100 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela. Obligacje mogą nie mieć formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wydatki związane z emisją i wykupem obligacji zostaną sfinansowane z dochodów własnych Gminy Aleksandrów Łódzki. Z przedmiotowej uchwały wynika również, że oprocentowanie naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane zostanie w okresach odsetkowych nie dłuższych niż sześć miesięcy. W uchwale postanowiono, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR6M ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego powiększonej o marżę. Oprocentowanie wypłacone zostanie w następnym dniu po upływie okresu odsetkowego, z tym, że jeżeli termin wypłaty oprocentowania przypadnie na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, wypłata oprocentowania nastąpi w pierwszym dniu

roboczym. Obligacje wykupione zostaną w latach 2015-2018 wg wartości nominalnej po jednej serii w danym roku poczynając od serii A12 w roku 2015 i kończąc na serii D12 w roku 2018.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim w sprawie obligacji, uchwały budżetowej na 2012 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej (*Uchwała Nr XX/175/11 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim ze zmianami*) sprawozdań z wykonania budżetu za 2011 rok oraz sprawozdań z I półrocze 2012 roku.

Z uchwały budżetowej Gminy Aleksandrów Łódzki na 2012 rok, po dokonanych zmianach Uchwałą Nr XXVIII/256/12 z dnia 12 lipca 2012 r. wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 4.200.000 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych i wykupu wyemitowanych w latach poprzednich obligacji. W uchwale tej ustalono również limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 5.297.000 zł.

W latach 2012-2013 poziom długu - stosownie do postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) ograniczony jest wskaźnikiem określonym w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. **Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości w tym przede wszystkim dochodów majątkowych**, wskaźnik poziomu długu Gminy w 2012 roku oscylował będzie na poziomie 36,73%, w 2013 roku wzrośnie do 42,51%, - przy dopuszczalnej relacji 60% - porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W latach 2012- 2013 obowiązuje również wskaźnik ustalony na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Gminę w prognozie kwoty długu - wskaźnik ten kształtował się będzie na poziomie: 7,53% w roku 2012, 7,72 % w roku 2013.

Zgodnie obowiązującymi przepisami - na dzień wydania niniejszej opinii - od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu- na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2018 Gmina wykazała wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, **jednakże w 2014 roku** relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, bowiem obciążenie budżetu spłatą długu **planowane jest przez Gminę na poziomie 0,0780 (7,80%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0786 (7,86 %)**.

Ustalanie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2016. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje niekorzystną tendencję obniżania się w roku 2012 poziomu wskaźnika jednorocznego (*obliczanego dla danego roku na podstawie prawej strony wzoru z art. 243 ustawy finansach publicznych*) bowiem zakładany na początku roku wskaźnik na poziomie 0,0818 (8,18%), po dokonanych zmianach budżetu uległ zmniejszeniu i wynosi 0,0584 (5,84%). Z wielkości zawartych w prognozie długu wynika również, że od 2013 roku zakłada się znaczący

wzrost poziomu wskaźnika jednorocznego, i tak w roku 2013 zaplanowany został na poziomie 0,1367 (13,67%), natomiast w 2016 roku założono, iż osiągnie poziom 0,1957 (19,57%). **Zdaniem Składu przyjęta w prognozie wysokość spłaty długu w latach 2015 – 2018 obciążona jest ryzykiem**, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych **wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim osiągnięcia zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi)** oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. Przy powyższym Skład odnotowuje, że prognozowany wskaźnik długu Gminy na koniec 2011 r. - w części odnoszącej się do zobowiązań z tytułu kredytów, wyemitowanych obligacji - jak wynika z dokumentów będących w posiadaniu Izby - założony na koniec 2011 roku na poziomie 49,79 % , faktycznie osiągnął poziom 56,3 % - zatem wykonany został na poziomie wyższym od zakładanego o 6,52 punktu procentowego, wskutek między innymi niewykonania planowanego poziomu dochodów majątkowych. Zdaniem Składu Orzekającego rzutuje to na ocenę założonego wskaźnika poziomu długu przyjętego w prognozie w latach 2012-2013. Jak wynika z wielkości przyjętych w prognozie w latach 2012-2014 wydatki majątkowe sfinansowane zostaną przede wszystkim dochodami majątkowymi w tym środkami z budżetu Unii Europejskiej. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że z danych zawartych w sprawozdaniach wynika, iż w I półroczu 2012 r. dochody majątkowe zostały wykonane zaledwie w 4,64 % planu rocznego. **Bacząc, że wskaźnik poziomu długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego - zdaniem Składu - decyzja o zaciągnięciu zobowiązań dotyczących zarówno przychodów zwrotnych, jak i wydatków winna zostać ściśle powiązana z sytuacją finansową Gminy. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków lub podjęcie decyzji o emisji obligacji nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna - dokonana w ramach udzielonego upoważnienia - rodzi takie skutki.**

W prognozie Gminy przyjęto również , że w latach 2015-2018 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłata wcześniej zaciągniętych kredytów oraz wykup obligacji sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej).

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie Gminy założenia finansowe wymagają:

po pierwsze - konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym terminowego – ustalonego w prognozie - pozyskiwania dotacji i środków z budżetu UE,

po drugie - szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Powyższe ustalenia - zdaniem Składu Orzekającego- prowadzą do wniosku, iż zachowanie przez Gminę prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych - przede wszystkim obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz w latach 2012-2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych – obciążone jest ryzykiem i wymaga korygowania wielkości ustalonych w prognozie. Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Gminę takich działań.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

