

Uchwała Nr I/17/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 16 stycznia 2013 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. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwala, co następuje:

Opiniuje możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 8.000.000 zł (słownie złotych: osiem milionów) emitowanych przez Miasto Konstantynów Łódzki w roku 2013 z terminem wykupu w latach 2016 – 2023 **formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta Konstantynowa Łódzkiego zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (pismo nr Fn.3022/1/2013) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na łączną kwotę 8.000.000 zł.

Rada Miejska w Konstantynowie Łódzkim w dniu 7 stycznia 2013 roku podjęła uchwałę Nr XXIX/232/13 w sprawie emisji obligacji komunalnych miasta Konstantynowa Łódzkiego. W uchwale postanowiono wyemitować 8.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda, na łączną kwotę 8.000.000 zł. W uchwale wskazano, że obligacje wyemitowane zostaną do dnia 18 stycznia 2013 roku w ośmiu seriach, w tym pięć serii na kwotę 1.000.000 zł, jedna seria na kwotę 1.500.000 zł, jedna seria na kwotę 1.300.000 zł i jedna seria na kwotę 200.000 zł. Z uchwały wynika, że celem emisji obligacji jest spłata zaciągniętych kredytów, jak również sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, wynikającego z planowanych dochodów i wydatków majątkowych. 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 obligacji, ich wykupem oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Miasta. Z podjętej uchwały wynika, że oprocentowanie naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych licząc od daty emisji (okresy odsetkowe). Oprocentowanie obligacji będzie zmienne oparte na stawce WIBOR6M, powiększonej o marżę banku. Oprocentowanie wypłacane będzie w następnym dniu po upływie okresu odsetkowego, z tym że jeżeli termin wypłaty oprocentowania przypadnie na sobotę lub na dzień ustawowo wolny od pracy, wypłata oprocentowania nastąpi w pierwszym dniu roboczym następującym po tym dniu. Wykup obligacji będzie następował począwszy od

września 2016 roku do września 2023 roku. W każdym roku do 15 września nastąpi wykup jednej serii obligacji.

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 Konstancynowie Łódzkim w sprawie emisji obligacji, uchwały budżetowej Miasta na 2013 rok wraz ze zmianami dokonanymi na dzień wydania opinii oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta według zmiany podjętej uchwałą nr XXIX/234/13.

Z uchwały budżetowej Miasta Konstancynowa Łódzkiego na 2013 rok wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 8.000.000 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 4.000.000 zł, który de facto wynika z planowanych dochodów i wydatków majątkowych, jak również na rozchody budżetu planowane na 2013 rok. Limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów określono w wysokości 10.400.000 zł.

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) w latach 2012 - 2013 poziom długu danej jednostki samorządu terytorialnego ograniczony jest wskaźnikiem określonym w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Zakładając pełną realizację wielkości przyjętych w budżecie (oraz wieloletniej prognozie finansowej) Miasta Konstancynowa Łódzkiego na rok 2013, w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w 2013 roku ukształtuje się na dość wysokim poziomie **45,10%** planowanych na 2013 rok dochodów ogółem budżetu - przy dopuszczalnej relacji 60% (porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

Zgodnie z powołanym art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w roku 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 Miasto w prognozie kwoty długu, wskaźnik ten wyniesie 13,01% planowanych na 2013 rok dochodów ogółem budżetu – przy dopuszczalnej relacji 15%, o której mowa w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty 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, stosownie do postanowienia art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Zatem dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Ustalanie nowego 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.

Jak wynika z prognozy kwoty długu Miasta Konstancynowa Łódzkiego, przy realizacji założonych w niej wielkości, w latach 2014-2023 obciążenia budżetu Miasta z tytułu spłaty długu kształtować się będą poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. **Jednakże Skład Orzekający wskazuje, że w roku 2015 obciążenie budżetu spłatą długu będzie oscylowało na granicy wskaźnika maksymalnego, gdyż spłaty długu planuje się na poziomie 0,0537 (5,37%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0578 (5,78%)** – obliczonym w oparciu o dane wykazane w planie za

III kwartały 2012 roku. Natomiast przyjmując wysokość wskaźnika maksymalnego w 2015 roku wynikającą z załącznika nr 1 do prognozy (wiersz znajdujący się pod wierszem nr 12) - gdzie podano wielkość tego wskaźnika na 5,41% - wskazać należy, że w roku 2015 obciążenie budżetu spłatami długu ukształtuje się niemalże na tej samej wysokości co wskaźnik maksymalny. Z kolei w roku 2014 wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 6,82% a spłaty na 5,26%, zaś w roku 2016 wskaźnik maksymalny prognozuje się na 8,08%, a spłaty na 6,70%.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający wskazuje, że dla zachowania w okresie 2014-2016 (w szczególności w roku 2015) ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2014. Zgodnie bowiem z art. 243 powołanej ustawy obliczenie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu dla roku 2015 nastąpi w oparciu o dane wynikające z wykonania budżetu 2012 roku oraz budżetu 2013 roku, a także o planowane dane wynikające ze sprawozdania za III kwartały 2014 roku. Z kolei przy obliczeniu wskaźnika maksymalnego dla roku 2014 uwzględnia się dane z wykonania roku 2011 i 2012 oraz planu ze sprawozdania za III kwartały 2013 roku, a dla roku 2016 bierze się pod uwagę dane z wykonania roku 2013, 2014 oraz planu ze sprawozdania za III kwartały 2015 roku.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta wynika również, że począwszy od roku 2014 nie planuje się zaciągania przychodów zaliczanych do długu. Spłata powstałego zadłużenia Miasta od 2015 roku będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej (*rozumianej jako nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*), zaś w roku 2014 spłata długu nastąpi z nadwyżki operacyjnej oraz z wolnych środków pozostałych z rozliczeń lat ubiegłych. Uzasadniając poziom nadwyżki operacyjnej w roku 2014 w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej wskazano, że powstanie ona dzięki wprowadzeniu w roku szkolnym 2013/2014 zmian w organizacji placówek oświatowych, a także wskutek przeprowadzenia przetargu na zakup energii. Z kolei w roku 2015 prognozując poziom nadwyżki operacyjnej założono uzyskanie dochodów bieżących związanych z działalnością w ŁSSE. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że w przypadku Miasta Konstanczyna Łódzkiego w roku 2012 odnotowano niekorzystną tendencję dokonywania zmian budżetu, które spowodowały ustalenie poziomu dochodów bieżących w wysokości niższej niż poziom wydatków bieżących, czyli powstanie tzw. deficytu operacyjnego.

Mając powyższe na względzie, w ocenie Składu Orzekającego przyjęta w prognozie Miasta możliwość spłaty długu, w szczególności w roku 2015, obciążona jest ryzykiem. Spełnienie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie bowiem wymagało pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości, przede wszystkim osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych, jak również dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów ogółem budżetu danego roku. Istotne będą również dane z wykonania budżetu roku 2012. W okresie 2013-2014 Miasto winno zrealizować wskaźniki jednoroczne (*relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących danego roku powiększonych o dochody z tytułu sprzedaży majątku danego roku do dochodów ogółem danego roku*), na poziomie przyjętym w przedłożonej izbie prognozie, gdyż te wielkości stanowią części składowe wzoru zawartego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych.

Osiągnięcie przyjętych w prognozie założeń będzie zatem wymagało od organów Miasta, zarówno od Rady Miejskiej, jak i Burmistrza Miasta, szczególnej dyscypliny w obszarze planowania i ponoszenia wydatków bieżących, w celu zachowania prognozowanego ich poziomu, a co się z tym wiąże - **niezwiększania planu wydatków bieżących niemających pokrycia w planowanych dochodach bieżących budżetu, a także konsekwentnego wdrożenia zawartych w objaśnieniach do prognozy działań, skutkujących obniżeniem wydatków bieżących oraz uzyskaniem dochodów bieżących. Realizacja założonych w prognozie wskaźników jednorocznych**

będzie także wymagała pełnego wykonania zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych. Skład Orzekający wskazuje przy tym, że ze sprawozdania RB 27 - S za okres od początku roku do dnia 30 września 2012 roku wynika, że dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych zostały wykonane przez Miasto na poziomie 10,8% założonej wielkości.

Skład Orzekający podkreśla, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przyjętych w prognozie dochodów (zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku) oraz utrzymania zakładanego dla roku 2013 i lat następnych poziomu wydatków bieżących.

Skład Orzekający wskazuje również, że poziom długu Miasta na koniec 2012 roku wpływający na prognozowany stan zadłużenia Miasta na koniec 2013, jak również wskaźnik jednoroczny Miasta dla roku 2012 - element wzoru z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - zostaną faktycznie ustalone na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu 2012 roku, sporządzonych w roku bieżącym. **Stąd należy mieć na uwadze, że może zachodzić konieczność dokonania korekty wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, już począwszy od roku 2013.**

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać niniejszą opinię.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy Burmistrzowi Miasta odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.