

**Uchwała Nr I/168/2015**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 5 listopada 2015 roku**

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. z 2012 r. Dz.U. poz. 1113 z późn.zm.) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. z 2013 roku Dz.U. poz. 885 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek      | członek        |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek        |

**uchwała, co następuje:**

Opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość wykupu obligacji planowanych przez Miasto Pabianice do emisji w roku 2015 w łącznej wysokości 4.800.000 zł (słownie złotych: cztery miliony osiemset tysięcy), **przy zachowaniu przez Miasto założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej oraz spełnieniu następujących warunków: uzyskania przez Miasto zgody Skarbu Państwa na emisję przedmiotowych obligacji oraz uzyskania ostatecznej zgody banku na wydłużenie terminu wykupu obligacji wyemitowanych przez Miasto w 2010 roku.**

**Uzasadnienie**

W dniu 20 października 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo BFN-I.3022.10.2015) zastępcy Prezydenta Miasta Pabianic o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji planowanych przez Miasto Pabianice do emisji w roku 2015 w łącznej wysokości 4.800.000 zł, w związku z podjęciem przez Radę Miejską w Pabianicach w dniu 15 października 2015 roku Uchwały Nr XVII/192/15 w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu oraz Uchwały Nr XVII/193/15 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2015-2021.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności uchwały budżetowej Miasta Pabianic na 2015 rok, uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2015-2021, w tym prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta - z uwzględnieniem zmian na dzień 15 października 2015r., jak również na podstawie danych znajdujących się w rejestrach Izby.

W dniu 15 października 2015 roku Rada Miejska w Pabianicach podjęła Uchwałę Nr XVII/192/15 w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Z Uchwały wynika, że Miasto Pabianice zamierza wyemitować 4.800 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda, na łączną kwotę 4.800.000 zł. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona w 2015 roku w trzech seriach: w tym dwie serie (A15 i B15) o wartości 1.500.000 zł każda, a jedna seria (C15) na kwotę 1.800.000 zł. Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów, w liczbie mniejszej niż 150 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela. Obligacje nie będą posiadały

formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wydatki związane z przeprowadzeniem emisji obligacji, z ich wykupem oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Miasta. Oprocentowanie naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych licząc od daty emisji (okresy odsetkowe). Oprocentowanie obligacji będzie zmienne równe stawce WIBOR6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. 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 najbliższym dniu roboczym przypadającym po tym dniu. W Uchwale postanowiono, że obligacje zostaną wykupione w latach 2019-2021, tj.: w 2019 roku nastąpi wykup obligacji serii A15, w 2020 wykupiona zostanie seria B15, a w 2021 zostaną wykupione obligacje serii C15. Dopuszczono możliwość wykupu przez Miasto obligacji przed terminem wykupu w celu umorzenia. Rada Miejska w Pabianicach wskazała również w przedmiotowej Uchwale, że celem emisji obligacji jest spłata wcześniej zaciągniętego zobowiązania z tytułu zaciągniętej pożyczki (z budżetu państwa).

Na sesji w dniu 15 października bieżącego roku Rada Miejska w Pabianicach podjęła również Uchwałę Nr XVII/191/15 w sprawie zmiany Uchwały Nr VI/38/15 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Pabianic na 2015 rok, Uchwałę Nr XVII/190/15 w sprawie zmiany Uchwały Nr LXIV/770/10 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 kwietnia 2010 roku w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz Uchwałę Nr XVII/193/15 w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2015-2021.

W uchwale budżetowej Miasta Pabianic na rok 2015, po zmianach przyjętych Uchwałą Nr XVII/191/13, ustalono przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji, w wysokości 4.800.000 zł, z przeznaczeniem na wcześniejszą spłatę pożyczki zaciągniętej z budżetu państwa oraz określono limit zobowiązań z tytułu emisji ww. obligacji wraz z odsetkami do wysokości 5.919.600 zł. W Uchwale Nr XVII/190/15, Rada Miejska w Pabianicach postanowiła, m.in. o wydłużeniu okresu wykupu obligacji wyemitowanych przez Miasto w roku 2010 na mocy Uchwały Nr LXIV/770/10, tj. serii E10 na kwotę 1.400.000 zł oraz serii F10 na kwotę 1.300.000 zł. Pierwotnie wskazane serie miały zostać wykupione w roku 2015 – seria E10 i w roku 2016 – seria F10. W Uchwale Nr XVII/190/15 ustalono, że ich wykup nastąpi w roku 2019 – seria E10 oraz w roku 2020 – seria F10.

Postanowienia wskazanych Uchwał znalazły się w założeniach zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic na lata 2015-2021 przyjętej Uchwałą Nr XVII/193/15. W Uchwale tej rozchody budżetu roku 2015 zwiększono, ustalając je w wysokości 11.728.000 zł. Na ich spłatę przeznaczono nadwyżkę budżetu w wysokości 6.587.393,82 zł oraz przychody w kwocie 5.140.606,18 zł, w tym z tytułu obligacji w wysokości 4.800.000 zł oraz z wolnych środków w wysokości 340.606,18 zł, które Miasto posiada z rozliczeń z lat ubiegłych. W roku 2016 rozchody budżetu zmniejszono i ustalono w kwocie 3.287.365,53 zł, finansując ich spłatę prognozowaną nadwyżką budżetu w wysokości 2.361.641,53 zł oraz wolnymi środkami w kwocie 925.724 zł. Z objaśnień przyjętych do Uchwały Nr XVII/193/15 wynika, że z emitowanych w 2015 roku obligacji Miasto zamierza spłacić w roku 2015 ratę pożyczki z budżetu państwa w wysokości 4.800.000 zł, przypadającą dotąd do spłaty w roku 2016. Rata pożyczki z budżetu państwa w wysokości 1.159.365,53 zł, która do wprowadzanej zmiany prognozy przypadała na rok 2017, została przesunięta do rozchodów roku 2016. Nadto, wykup obligacji wyemitowanych przez Miasto w 2010 roku, przesunięto z okresu 2015 -2016 na lata 2019-2020, stosownie do zmian wprowadzonych Uchwałą Nr XVII/190/15. Począwszy od 2017 roku w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Pabianic nie prognozuje się przychodów budżetu. Spłata długu Miasta w okresie 2017-2021 będzie finansowana prognozowanymi nadwyżkami budżetów powstającymi faktycznie z nadwyżek operacyjnych (*nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*). W prognozie przyjęto również założenie wzrostu wydatków budżetów Miasta w latach 2016-2021. Prognozuje się wzrost wydatków z tytułu obsługi zadłużenia oraz wydatków majątkowych. Te ostatnie zostały ustalone w następujących wysokościach: w 2016 roku

8.036.204 zł, w 2017 roku 12.609.589 zł, w 2018 roku 11.730.341 zł, w 2019 roku 9.520.188 zł, w 2020 roku 7.090.812 zł i w 2021 roku 7.348.405 zł.

W zmianie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic wprowadzonej Uchwałą Nr XVII/193/15 przyjęto zatem założenie, że spłata pożyczki z budżetu państwa nastąpi rok wcześniej niż zakłada to umowa pożyczki zawarta przez Miasto ze Skarbem Państwa w dniu 29 września 2011 roku oraz program naprawczy uchwalony przez Radę Miejską w Pabianicach (Uchwała Nr XIV/128/11 z 2.08.2011r.) w związku z przejęciem długu po zlikwidowanym SP ZOZ w Pabianicach. Według wprowadzonej zmiany spłata pożyczki z budżetu państwa nastąpi w 2016 roku, a jedna z jej rat, w wysokości 4.800.000 zł, będzie finansowana przychodami zwrotnymi pochodzącymi z obligacji.

Oceniając powyższe w odniesieniu do zachowania przez Miasto Pabianice reguł wynikających z art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, stwierdzić należy, że z wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjętych Uchwałą Nr XVII/193/15 wynika, że w latach 2015-2021 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, bowiem w każdym roku objętym prognozą prognozuje się nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (*nadwyżki operacyjne budżetu*). Stosownie zaś do art. 242 ust. 1 powołanej ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Zgodnie natomiast z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat: dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki. Z danych zawartych w prognozie kwoty długu Miasta, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej (z uwzględnieniem dochodów i wydatków budżetu na dzień 15.10.2015r.) wynika, że w roku 2015 Miasto nie zachowa relacji, o których mowa w art. 243, ponieważ wskaźnik spłaty długu kształtuje się na poziomie 7,27%, zaś maksymalny wskaźnika obciążenia budżetu Miasta spłatą długu (*średnia arytmetyczna z trzech ostatnich lat, o której mowa w prawej stronie wzoru zawartego w art. 243*) dla roku 2015 ukształtował się na poziomie 5,21% (z uwzględnieniem wykonania budżetu 2014 r., a z uwzględnieniem planu za III kwartał 2014 r. wynosi on 4,14%). Zgodnie jednak z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o finansach publicznych, jednostka samorządu terytorialnego, której została udzielona pożyczka z budżetu państwa w związku przystąpieniem do realizacji programu naprawczego ma obowiązek zachować zasady określone w art. 242-244 tej ustawy na koniec roku, w którym upływa termin spłaty tej pożyczki. Ze zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic wprowadzonej Uchwałą Nr XVII/193/15 wynika, że od roku 2016 - a zatem od roku, w którym Miasto zakłada wcześniejszą, całkowitą spłatę pożyczki z budżetu państwa zaciągniętej na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych - spełnione zostaną relacje uregulowane w art. 243 wskazanej ustawy. Wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu Miasta spłatą długu prognozowany na rok 2016 wynosi 4,47%, zaś obciążenie budżetu spłatą długu: 3,39%, a po uwzględnieniu wyłączeń: 2,70%. W latach 2017 - 2021 (*okres 2019-2021 obejmujący wykup obligacji na kwotę 4.800.000 zł*), Miasto wykazało, że również spełni relacje z art. 243, które przedstawiają się następująco: rok 2017 - wskaźnik maksymalny: 5,57%, wskaźnik spłaty: 2,01%; rok 2018 - wskaźnik maksymalny: 6,28%, wskaźnik spłaty: 1,93%, rok 2019 - wskaźnik maksymalny: 6,70%, wskaźnik spłaty: 2,47%, rok 2020 - wskaźnik maksymalny: 7,42%, wskaźnik spłaty: 2,29%, rok 2021 - wskaźnik maksymalny: 6,57%, wskaźnik spłaty: 1,48%.

Zmiana wieloletniej prognozy finansowej wprowadzona Uchwałą Nr XVII/193/15, uwzględniająca m.in. w 2015 roku przychód Miasta z tytułu przedmiotowych obligacji i ich wykup w okresie 2019-2021, skutkuje innym niż dotychczas rozłożeniem spłaty długu Miasta w przyjętym okresie prognozowania, co ma wpływ na ukształtowanie się wskaźnika spłaty długu w poszczególnych latach. Przed wprowadzeniem omawianej

zmiany wskaźnik spłaty długu Miasta w latach 2015 – 2021 wynosił: 2015r.: 5,46%, 2016r.: 5,37%, 2017r.: 2,49%, 2018r.: 1,73%, 2019r.: 0,65%, 2020r.: 0,63%, 2021r.: 0,45%. Po zmianie kształtuje się on następująco: 2015r.: 7,27%, 2016r.: 2,70%, 2017r.: 2,01%, 2018r.: 1,93%, 2019r.: 2,47%, 2020r.: 2,29%, 2021r.: 1,48%. Z powyższego wynika, że najwyższe obciążenie budżetu spłatą długu przypada na 2015 rok (wyższe o 1,81% w stosunku do założeń sprzed zmiany), w którym Miasto postanowiło wcześniej spłacić ratę pożyczki z budżetu państwa w wysokości 4.800.000 zł pierwotnie przeznaczoną do spłaty w 2016 roku. Przyjęcie takiego założenia oraz przesunięcie wykupu obligacji w kwocie 1.300.000 zł z roku 2016 na 2020 rok spowodowało, że w 2016 roku wskaźnik spłaty długu uległ zmniejszeniu w stosunku do dotychczasowych założeń (zmniejszenie o 2,67%). Wskutek przesunięcia spłaty ostatniej raty pożyczki z budżetu państwa w kwocie 1.159.365,53 zł z roku 2017 na rok 2016, również w 2017 roku zmniejszył się wskaźnik spłaty długu. W nowych założeniach prognozy kwoty długu Miasta, wskaźniki spłaty długu ulegają natomiast zwiększeniu począwszy od 2018 roku, co wynika ze wzrostu rozchodów z tytułu wykupu obligacji, jak i wzrostu wydatków na obsługę zadłużenia. Zwiększenie wskaźników spłaty długu w tym okresie nie skutkuje istotnym wzrostem obciążenia budżetów Miasta spłatą długu, bowiem wskaźniki te oscylują na poziomie nie przekraczającym 2,5% prognozowanych dochodów (przy poprzednich założeniach w okresie 2018-2021 wskaźniki spłaty nie przekraczały 2%). Skład Orzekający wskazuje również, że w wyniku emisji przedmiotowych obligacji prognozowany na koniec 2015 roku dług Miasta Pabianic wzrośnie nieznacznie, tj. o 0,75% (z poziomu 10,26% do poziomu 11,01% planowanych dochodów na dzień 15.10.2015r.).

Skład Orzekający podkreśla, że niniejszą opinię wydano **przy zachowaniu przez Miasto realizacji założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej** wynikających z Uchwały Nr XVII/193/15. Skład Orzekający wskazuje, że dla wykonania tych założeń niezbędne jest uzyskanie przez Miasto w każdym roku objętym prognozą, dochodów - w tym zarówno dochodów bieżących, jak i ze sprzedaży majątku - na poziomie w niej przyjętym, jak również utrzymanie założonego poziomu wydatków bieżących, w celu realizacji zakładanych w poszczególnych latach maksymalnych wskaźników spłaty długu. Skład Orzekający wskazuje, że z nowego montażu finansowego przyjętego w Uchwale Nr XVII/193/15 wynika, że relacje określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych winny zostać spełnione już od 2016 – czyli w roku, w którym Miasto założyło spłatę ostatniej raty pożyczki udzielonej z budżetu państwa. Przy powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowany wskaźnik spłaty długu jest najbardziej zbliżony do maksymalnego wskaźnika spłaty w roku 2016 - różnica pomiędzy maksymalnym wskaźnikiem spłaty długu, a wskaźnikiem obciążenia budżetu spłatą długu wynosi 1,77%. Skład przypomina przy tym, że oprócz spłat długu objętego art. 243 ustawy o finansach publicznych, Miasto zobowiązane jest również - do roku 2017 włącznie - spłacać dług pokrywany z wydatków budżetu (wg sprawozdania Rb-28 S na koniec III kwartału bieżącego roku z tytułu długu spłacanego wydatkami od początku roku spłacono, wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi, 7.271.281,44 zł; kwota długu przypadająca to do spłaty w tym roku wynosi 8.466.745 zł) oraz do zabezpieczenia w każdym roku objętym prognozą potencjalnych wydatków z tytułu wcześniej udzielonych poręczeń, a także do zapłaty w roku 2016, z wydatków bieżących kwoty 4.647.020 zł na rzecz firm Electus. Nadto, należy także mieć na uwadze sytuację finansową samorządowego zakładu budżetowego (ZGM) i powstawanie w nim zobowiązań wymagalnych. **W związku z tym, w ocenie Składu Orzekającego możliwość wyemitowania przez Miasto obligacji w roku 2015 i zakończenia programu naprawczego w roku 2016 oraz przeznaczenia dochodów Miasta na cele rozwojowe (nowe inwestycje) wymaga stałego i bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2015 oraz realizacji założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta dla roku 2016, zarówno w zakresie poziomu realizowanych dochodów, jak i wydatków.** Skład Orzekający wskazuje również, że wykonanie nadwyżek operacyjnych oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku, a także dochodów ogółem w latach 2016-2020 będzie miało wpływ na poziom maksymalnego

wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu w okresie 2019-2021, w którym prognozowany jest wykup obligacji planowanych do emisji w roku 2015.

Skład Orzekający podkreśla, że możliwość wyemitowania przez Miasto Pabianice obligacji w 2015 roku, w celu wcześniejszej spłaty raty pożyczki z budżetu państwa i de facto wcześniejszego zakończenia programu naprawczego, wymaga spełnienia przez Miasto dwóch warunków. Po pierwsze, warunku uzyskania **uprzedniej, pisemnej zgody pożyczkodawcy** – Skarbu Państwa - na emisję obligacji (*por. § 2 pkt 4 umowy pożyczki zawartej w dniu 29 września 2011 roku pomiędzy Skarbem Państwa a Miastem Pabianice*), a po drugie otrzymania przez Miasto **ostatecznej zgody banku** na wydłużenie terminu wykupu obligacji wyemitowanych w 2010 roku. Skład wskazuje, że w tym zakresie w dniu 27 października 2015 roku Izbie przedłożono pismo nr DFP-03/0732/3445/15, według którego bank PKO BP wyraził wstępną zgodę na zmianę harmonogramu wykupu obligacji wyemitowanych na podstawie umowy zawartej w dniu 10 czerwca 2010 roku na zasadach określonych w Uchwale Rady Miejskiej w Pabianicach Nr XVII/190/15 z dnia 15 października 2015 roku.

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

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