

Uchwała Nr I/112/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 18 października 2022 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Miasto Zgierz
z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz
finansowanie planowanego deficytu.

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

Opiniuje pozytywnie, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Zgierz w roku 2022 w kwocie 15.000.000,00 zł (słownie złotych: piętnaście milionów), z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki, wykup obligacji oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu wynikającego z konieczności poniesienia wydatków związanych z finansowaniem inwestycji w roku 2022.

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2022 r. Prezydent Miasta Zgierz wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji planowanych przez Miasto w roku 2022 na kwotę 15.000.000,00 zł.

W uchwale nr LIII/718/2022 z dnia 29 września 2022 roku Rada Miasta Zgierza postanowiła o emisji 15.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 15.000.000,00 zł. W uchwale postanowiono, że celem emisji obligacji, jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki, wykup obligacji oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu wynikającego z konieczności poniesienia wydatków związanych z finansowaniem inwestycji w roku 2022. Według postanowień przyjętych w uchwale obligacje zostaną wyemitowane w siedmiu seriach: A22, B22, C22, D22, E22, F22 oraz G22, przy czym dwie pierwsze serie (A22 i B22) będą miały wartość po 1.000.000,00 zł każda, a pięć pozostałych serii (od C22 do G22) – po 2.600.000,00 zł każda. Obligacje będą obligacjami na okaziciela, nie będą posiadały formy dokumentu i nie będą

zabezpieczone. Wykup obligacji odbywać się będzie według ich wartości nominalnej w latach 2033-2039, w następujących terminach: w roku 2033 nastąpi wykup obligacji serii A22 (1.000.000,00 zł), w roku 2034 nastąpi wykup obligacji serii B22 (1.000.000,00 zł), w roku 2035 nastąpi wykup obligacji serii C22 (2.600.000,00 zł), w roku 2036 nastąpi wykup obligacji serii D22 (2.600.000,00 zł), a w roku 2037 nastąpi wykup obligacji serii E22 (2.600.000,00 zł), w roku 2038 zostaną wykupione obligacje serii F22 (2.600.000,00 zł), a w roku 2039 nastąpi wykup serii G22 (2.600.000,00 zł). W Uchwale postanowiono m.in. również, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy. Wydatki na przeprowadzenie emisji obligacji, wypłatę oprocentowania oraz rozchody związane z wykupem obligacji zostaną sfinansowane z dochodów własnych Miasta Zgierza.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2022 r. (z uwzględnieniem zmian - uchwała nr LIII/716/2022 z dnia 29 września 2022 r.) oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2022-2039, w tym prognozy kwoty długu, będącej częścią wieloletniej prognozy finansowej (z uwzględnieniem zmian - uchwała nr LIII/717/2022 z dnia 29 września 2022 r.), jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

W uchwale budżetowej Miasta Zgierza na 2022 r. zaplanowano deficyt budżetu Miasta w kwocie 37.062.852,92 zł, wskazując jako źródła jego pokrycia przychody pochodzące z: 1) niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 711.586,76 zł; 2) emisji obligacji w wysokości 10.300.532,24 zł; 3) wolnych środków z lat ubiegłych w wysokości 19.835.927,48 zł; 4) pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 63.200,00 zł; 5) nadwyżek z lat ubiegłych w wysokości 6.151.606,44 zł. Rozchody budżetu 2022 roku z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji ustalono w wysokości: 4.699.467,76 zł.

Rada Miasta Zgierza w uchwale budżetowej ustaliła limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na: 1) sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w tym wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w wysokości 5.000.000,00 zł, w tym odsetki, 2) sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, spłat z tytułu kredytów, pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, wykupu obligacji oraz na finansowanie wydatków i zakupów inwestycyjnych, o których mowa w art. 90 ustawy o finansach publicznych w związku z realizacją przedsięwzięć pn.: „Modernizacja energetyczna budynku przy ulicy Długiej 43 w Zgierz” i „Remont budynku przy ul. Popiełuszki i dostosowanie go do funkcjonowania jako siedzibę CUW” w wysokości 22.100.000,00 zł, w tym odsetki.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza wynika, że w latach 2022-2039 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2023–2039 Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2022 r. ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 26.699.120,68 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: nadwyżek z lat ubiegłych, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wolnych środków z lat ubiegłych.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce wykonanie takiego deficytu jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca także uwagę, że już w 2023 r. Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 16.638.693,56 zł. W kolejnych latach przyjęto również wykonanie nadwyżek operacyjnych na wysokich poziomach, tj. nie mniej niż 12 mln zł, nie więcej niż 21 mln zł. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również podjęcia środków dotyczących szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Według prognozy kwoty długu, ujętej w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza, dług Miasta na koniec 2022 r., przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie planowanym w prognozie, kształtować się będzie w wysokości 20,52 % planowanych dochodów budżetu ogółem. Najwyższą kwotę długu Miasto prognozuje na koniec 2022 r. Według przyjętych założeń, w kolejnych latach dług Miasta będzie się zmniejszał.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o której mowa w przywołanym przepisie, wynikającą z prognozy kwoty długu Miasta Zgierza, przedstawia tabela:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2022	9,55%	4,08%
2023	6,97%	5,30%
2024	6,94%	3,59%

2025	7,06%	4,17%
2026	4,36%	4,03%
2027	4,77%	3,71%
2028	6,04%	3,31%
2029	6,18%	2,96%
2030	8,72%	3,04%
2031	8,21%	2,93%
2032	7,63%	2,55%
2033	7,10%	2,78%
2034	6,83%	2,66%
2035	6,61%	1,33%
2036	6,19%	1,20%
2037	5,87%	1,03%
2038	5,56%	0,90%
2039	5,26%	0,84%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2022-2039, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2026 roku obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego - różnica między wskaźnikami wynosi 0,33 p.p., a w roku 2027 różnica ta wynosi niewiele ponad 1 p.p (1,06 p.p.).

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla w szczególności, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie w poszczególnych latach prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Ponadto, do 2025 roku ważne pozostaje również wykonanie zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

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

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