

Uchwała Nr I/121/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 listopada 2024 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 2023 r., poz. 1325 ze zm.) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

Opiniuje z zastrzeżeniami, zawartymi w uzasadnieniu, możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Zgierz w roku 2024 w kwocie 20.100.000,00 zł (słownie złotych: dwadzieścia milionów sto tysięcy), celem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, wykupu obligacji oraz pokrycia planowanego deficytu budżetu w roku 2024.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji planowanych przez Miasto Zgierz w roku 2024 na kwotę 20.100.000,00 zł.

W uchwale nr VI/147/2024 z dnia 24 października 2024 roku Rada Miasta Zgierza postanowiła o emisji 20.100 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 20.100.000,00 zł. W uchwale postanowiono, że celem emisji obligacji, jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, wykup obligacji oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w roku 2024. Według postanowień przyjętych w uchwale obligacje zostaną wyemitowane w dziesięciu seriach: A24, B24, C24, D24, E24, F24, G24, H24, I24 oraz J24, przy czym pierwsza seria (A24) będzie mieć wartość 2.100.000,00 zł, a pozostałe dziewięć serii (od B24 do J24) - po 2.000.000,00 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 2031-2040, w następujących terminach: w roku 2031 nastąpi wykup obligacji serii A24, w roku 2032 nastąpi wykup obligacji serii B24, w roku 2033 nastąpi wykup obligacji serii C24, w roku 2034 nastąpi wykup obligacji serii D24, w roku 2035 nastąpi wykup obligacji serii E24, w roku 2036 nastąpi wykup obligacji serii F24, w roku 2037 nastąpi wykup serii G24, w roku 2038 nastąpi wykup serii H24, w roku 2039 nastąpi wykup serii

I24, w roku 2040 nastąpi wykup serii J24. W uchwale postanowiono również m.in., 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 związane z przeprowadzeniem emisji obligacji i wypłatą oprocentowania oraz rozchody związane z wykupem obligacji zostaną pokryte 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 2024 rok (z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia 24 października 2024 roku) oraz uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2024-2042 (z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia 24 października 2024 roku), jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

W uchwale budżetowej Miasta Zgierza na 2024 rok zaplanowano deficyt budżetu Miasta w kwocie 42.957.175,11 zł, wskazując jako źródła jego pokrycia przychody pochodzące z: 1) emisji obligacji w wysokości 22.298.212,48 zł; 2) wolnych środków z lat ubiegłych w wysokości 13.334.400,19 zł; 3) pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 306.244,00 zł; 4) nadwyżek z lat ubiegłych w wysokości 7.018.318,44 zł. Rozchody budżetu 2024 roku z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji ustalono w wysokości 3.701.787,52 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 10.000.000,00 zł, w tym odsetki, 2) sfinansowanie planowanego deficytu, spłaty z tytułu kredytów, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji w wysokości 52.110.214,00 zł, w tym odsetki.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza wynika, że w latach 2024-2042 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025-2042 Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 19.629.994,83 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnych środków.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, celem podkreślenia, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, to jednakże okoliczność zrealizowania deficytu operacyjnego, jak zakłada to obecnie Miasto Zgierz, jest niekorzystna dla Miasta i może świadczyć o jego trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz jej wielkość

decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia.

W ocenie Składu Orzekającego wskazane wyżej zastrzeżenie dotyczące możliwości budżetowych Miasta Zgierza jest niezbędne, gdyż w latach 2022-2023 Miasto wykonało deficyt operacyjny na poziomie wynoszącym odpowiednio: 11.377.819,07 zł oraz 12.601.834,64 zł, a w bieżącym roku kolejny raz planuje jego wykonanie i to w wysokości znacznie wyższej od wykonania roku 2022 oraz roku 2023. Skład Orzekający wskazuje, że choć jest prawnie dopuszczalne planowanie w budżecie deficytu operacyjnego, to jednakże powyższe rodzi ryzyko związane z realizacją założeń przyjętych przez Miasto Zgierz w wieloletniej prognozie finansowej, z której wynika, że w kolejnych latach budżetowych Miasto zamierza wykonać nadwyżki operacyjne na bardzo wysokim poziomie. W 2025 roku Miasto prognozuje bowiem wypracowanie nadwyżki operacyjnej na poziomie 43.257.926,77 zł, w roku 2026 na poziomie 56.433.802,11 zł, a w kolejnych latach również zakłada się wysokie poziomy tych nadwyżek. Zważywszy na wykonane deficyty operacyjne w latach 2022-2023 i planowany deficyt operacyjny w 2024 roku Skład Orzekający podkreśla, że wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również podjęcia działań dotyczących szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Według prognozy kwoty długu, ujętej w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza, dług Miasta na koniec 2024 roku, przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie planowanym w prognozie, kształtować się będzie w wysokości 32,37% planowanych dochodów budżetu ogółem. Najwyższą kwotę długu Miasto prognozuje na koniec 2024 roku. 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)
2024	6,84%	4,00%
2025	5,07%	2,74%
2026	2,06%	1,89%
2027	3,81%	2,68%
2028	5,96%	2,77%
2029	6,97%	3,36%
2030	9,37%	3,30%
2031	11,54%	2,87%
2032	13,84%	2,85%
2033	13,42%	3,01%

2034	12,47%	2,97%
2035	11,96%	2,63%
2036	11,42%	2,59%
2037	10,83%	2,50%
2038	10,21%	2,41%
2039	9,62%	2,31%
2040	9,09%	2,26%
2041	8,60%	2,26%
2042	8,28%	2,15%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2024-2042, które obejmują również okres wykupu przedmiotowych obligacji, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Według przyjętych założeń Miasto ma zatem możliwość spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, że w latach 2026-2027 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźników maksymalnych (różnica między wskaźnikami wynosi odpowiednio: 0,17 p.p. i 1,13 p.p.), **co – przy wyżej opisanych problemach Miasta ze zbilansowaniem działalności bieżącej budżetu - rodzi ryzyko niezachowania przedmiotowej reguły.**

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający zastrzega, że założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla w szczególności, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie w poszczególnych latach, począwszy od 2025 roku, prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). **Nadto Skład Orzekający ponownie przypomina, że organ wykonawczy, monitorując realizację wydatków bieżących, powinien dążyć do wykonania w budżecie 2024 roku deficytu operacyjnego na poziomie nie wyższym od obecnie zakładanego.**

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.