



Uchwała Nr 4200/V/98/2021

V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 25 sierpnia 2021 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Świętochłowice obligacji komunalnych na kwotę 5.000.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości wykupu przez Miasto Świętochłowice obligacji na kwotę 5.000.000,00 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Świętochłowice została wydana w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową Miasta w okresie obejmującym emisję i wykup obligacji.

Podstawą emisji obligacji jest Uchwała Nr XXXVI/307/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 stycznia 2021 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych w roku 2021 oraz Uchwała Nr XXXVII/317/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXVI/307/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 stycznia 2021 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych w roku 2021.

Zgodnie z uchwałami Miasto Świętochłowice wyemituje 5.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda, na łączną kwotę 5.000.000,00 zł.

Emitowane obligacje będą obligacjami na okaziciela. Emisja nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów, w liczbie mniejszej niż 150 osób. Emitowane obligacje nie będą zabezpieczone i nie będą miały formy dokumentu.

Środki uzyskane z emisji zostaną przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji komunalnych w kwocie 3.176.632 zł oraz na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 1.823.368 zł.

Obligacje zostaną wyemitowane w 2021 roku w 5 seriach:

- Seria A/21 na kwotę 1.000.000 nie później niż w dniu 31 grudnia 2021r.
- Seria B/21 na kwotę 1.000.000 nie później niż w dniu 31 grudnia 2021r.
- Seria C/21 na kwotę 1.000.000 nie później niż w dniu 31 grudnia 2021r.
- Seria D/21 na kwotę 1.000.000 nie później niż w dniu 31 grudnia 2021r.
- Seria E/21 na kwotę 1.000.000 nie później niż w dniu 31 grudnia 2021r.

Wydatki związane z organizacją emisji, z wykupem obligacji i wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Miasta Świętochłowice w latach 2024-2028. Obligacje zostaną wykupione przez Miasto Świętochłowice w następujących terminach:

- w 2024 r. zostaną wykupione obligacje serii A/21,
- w 2025 r. zostaną wykupione obligacje serii B/21,
- w 2026 r. zostaną wykupione obligacje serii C/21,
- w 2027 r. zostaną wykupione obligacje serii D/21,
- w 2028 r. zostaną wykupione obligacje serii E/21,

Opinia o możliwości wykupu obligacji została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Miasta Świętochłowice, w wyniku której ustalono, co następuje:

Budżet na 2021 rok (plan po zmianach) zakłada: dochody w wysokości 329.254.583,95 zł, wydatki w wysokości 343.876.970,69 zł, deficyt wynoszący - 14.622.386,74 zł, przychody w wysokości 17.799.018,74 zł (w tym przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 1.610.809,05 zł, przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych 5.000.000,00 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z 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 8.692.724,17 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków 744.249,64 zł oraz wolne środki 1.751.235,88 zł), rozchody w kwocie 3.176.632,00 zł (wykup innych papierów wartościowych w kwocie 2.000.000,00 zł, spłata krajowych pożyczek i kredytów 1.176.632,00 zł).

Budżet na 2021 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm). Także w kolejnych latach relacja ta zostanie zachowana.

W uchwale Rady Miejskiej Świętochłowice z dnia 21 grudnia 2020 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2021 rok (po zmianach), ustalono limity zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym na:

- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu emitowanych papierów wartościowych w wysokości w kwocie 1.823.368,00 zł,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych w wysokości w 3.176.632,00 zł.

Kwota obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii mieści się w ustalonym limicie.

Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła Uchwałę Nr XXXIV/303/20 z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2021-2036. Ostatnia zmiana wieloletniej prognozy finansowej uwzględniona przy wydawaniu niniejszej opinii wprowadzona została Uchwałą Nr XLIV/357/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 14 czerwca 2021 roku.

W wieloletniej prognozie finansowej zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań a także wykup obligacji, którego dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty zobowiązania oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań. Miasto Świętochłowice nie udzielało poręczeń.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym kolejnym roku planowane obciążenie spłatą długu jest wyższe niż maksymalny wskaźnik ustalony dla danego roku.

Przy opiniowaniu Skład Orzekający uwzględnił sposób ustalenia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w sposób wynikający ze stanu prawnego oraz wzoru wieloletniej prognozy finansowej obowiązującego w dniu wydania niniejszej opinii.

Dokonując analizy kształtowania się tej relacji, Skład Orzekający stwierdził, że dla Miasta Świętochłowice, w latach 2024-2028 tj. do końca okresu wykupu obligacji, planowane obciążenie spłatą długu jest w każdym roku niższe niż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty, ustalony dla tego roku. W latach 2024-2028 obciążenie spłatą długu kształtować się ma następująco:

- w 2024 roku wynosić ma 3,26% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,81%,
- w 2025 roku 5,21% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,45%,
- w 2026 roku 5,41% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,24%,
- w 2027 roku 4,79% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,28%.
- w 2028 roku 4,16% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,51%.

Po ustaleniu stan faktycznego wynikającego z podjętych uchwał w sprawie budżetu Miasta Świętochłowice na 2021 r. (wraz ze zmianami) oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2021-2036 (wraz ze zmianami) Skład Orzekający zmuszony był do przeprowadzenia dogłębnej oceny zamierzonej emisji obligacji pod kątem możliwości ich przyszłego wykupu, biorąc pod uwagę przede wszystkim aktualne realia ekonomiczne, w których funkcjonuje jednostka samorządu terytorialnego – Miasto Świętochłowice. Po dokonaniu tej oceny Skład Orzekający postanowił o wydaniu opinii pozytywnej z zastrzeżeniami, o możliwości ich wykupu kierując się następującymi przesłankami:

Skład Orzekający zwrócił uwagę, że wprawdzie w latach 2024-2028, w których miałyby nastąpić wykup obligacji, których dotyczy niniejsza opinia, planowane obciążenie spłatą długu jest w każdym roku niższe niż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty, ustalony dla tego roku, to jednak w 2026 r. wskaźnik spłaty długu kształtuje się na mało bezpiecznym poziomie. Występująca różnica do granicznego, (ustawowo dopuszczalnego) wskaźnika wynosi bowiem 0,83%. W związku z tym Skład Orzekający stwierdza, że w przypadku niewykonania jakiegokolwiek wielkości budżetu, która wpływa na wskaźnik, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych mogą zaistnieć przesłanki skutkujące niespełnieniem relacji, o której mowa w przytoczonym powyżej przepisie prawa i tym samym brakiem możliwości uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez organ stanowiący w kolejnych latach budżetowych.

Przy ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jednym z najistotniejszych wskaźników jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem. Dodatnia wartość wyniku bieżącego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) określana jako nadwyżka operacyjna wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągać nowe zobowiązania w stosunku do osiągniętych dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących, zaś sam dodatni wynik bieżący (zwany nadwyżką operacyjną) daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych – zarówno bezpośrednio, przeznaczając tę kwotę na inwestycje lub pośrednio, spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na cele inwestycyjne.

W latach 2018-2020 Składy Orzekające tutejszej Izby wydawały negatywne opinie o przedłożonych przez Prezydenta Miasta Świętochłowice sprawozdaniach z wykonania budżetu, odpowiednio za lata: 2017, 2018 i 2019. Każdorazowo jedną z przesłanek takich opinii był brak wykonanej nadwyżki operacyjnej. Również w opinii z wykonania budżetu za 2020 r. (pozytywnej z zastrzeżeniami) zwrócono uwagę na fakt, że uzyskana nadwyżka operacyjna wynika z dokonania odroczeń terminu płatności zobowiązań przypadających do zapłaty w 2020 r. Z analizy wykonania budżetu za I półrocze 2021 r. wynika, że Miasto wykonało nadwyżkę operacyjną w kwocie 2.078.493,83 zł, zaś z pisma Prezydenta Miasta z dnia 24 sierpnia 2021 r., Znak FN.300.47.2021 wynika, że na koniec I półrocza 2021 r. kwota zobowiązań w stosunku do których odroczone zostały termin płatności wynosi 8.168.011,17 zł (wobec 16.574.051,61 zł na koniec 2020 r.). Wykonanie nadwyżki operacyjnej oraz znaczące zmniejszenie kwoty zobowiązań odroczone Skład ocenia pozytywnie. Jednocześnie zwraca się jednak uwagę, że na koniec 2021 r. Miasto planuje wykonanie deficytu operacyjnego w kwocie 1.202.607,40 zł, Skład Orzekający nie posiada też informacji czy do końca bieżącego roku Miasto będzie w stanie regulować wszystkie przypadające do zapłaty zobowiązania, bez konieczności ich odraczania na kolejne lata (tak, jak miało to miejsce w latach poprzednich)

Skład Orzekający zwraca też uwagę że w 2020 r. organ stanowiący podjął decyzję o wydłużeniu terminu spłaty zobowiązań w zakresie wykupu obligacji komunalnych już wyemitowanych, co miało miejsce na podstawie uchwał podjętych na sesji w dniu 16 listopada 2020 r. Dokonano wówczas zmiany terminu wykupu wyemitowanych obligacji w ten sposób, że kwoty

przypadające do wykupu w latach 2021-2024 przesunięto na lata 2032-2036 co spowodowało m.in. wzrost kosztów obsługi długu w latach 2022-2036 o kwotę 5.855.325,26 zł Skład Orzekający w opinii Nr 4200/V/193/2020 z dnia 9 grudnia 2020 r. o przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej ocenił, że przesunięcie terminu wykupu obligacji świadczy o problemach finansowych Miasta i zwrócił uwagę, że lata 2021 – 2024 będą kolejnymi w których Miasto nie dokona wykupu obligacji w planowanych terminach (w latach poprzednich również dokonywano zmiany terminu wykupu). Zaciąganie nowego długu w sytuacji problemów ze spłatą dotychczasowego zadłużenia w pierwotnie przewidzianych terminach budzi uzasadnione wątpliwości.

Podsumowując – Skład Orzekający wydał w niniejszej sprawie opinię pozytywną z zastrzeżeniami, wskazując przede wszystkim na wypracowaną w I półroczu 2021 r. nadwyżkę operacyjną i jednocześnie znaczące zmniejszenie kwoty zobowiązań w stosunku do których odroczone zostały terminy płatności. Skład wziął również pod uwagę fakt, że planowana kwota emisji (5.000.000 zł) jest stosunkowo niska biorąc pod uwagę wielkość budżetu Miasta a potencjalne spłaty (5 lat po 1.000.000 zł) nie powinny nadmiernie obciążyć budżetów lat następnych. Skład zwraca jednak uwagę, że nadal występuje szereg zagrożeń, które mogą wpłynąć negatywnie na sytuację finansową Miasta, wskazując tu przede wszystkim na planowany deficyt operacyjny na koniec 2021 r. Zwrócić należy też uwagę, że nadal należy monitorować sytuację pod kątem terminowego regulowania przypadających do zapłaty zobowiązań. Przypomina się również, że z kontroli doraźnej przeprowadzonej przez inspektorów tutejszej Izby w dniach 19 sierpnia – 8 września 2020 r. wynika m.in., że toczą się sprawy sądowe, których stroną jest Miasto Świętochłowice, a które potencjalnie (w przypadku niekorzystnych rozstrzygnięć dla Miasta) mogą generować konieczność poniesienia przez Miasto dodatkowych wydatków stanowiących znaczne obciążenie dla budżetu Miasta.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł jak w § 1.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca V Składu Orzekającego

Anna Baran