



Uchwała Nr 4200/III/126/2023

III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 19 maja 2023 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o możliwości wykupu przez miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Zabrze została wydana w oparciu o materiały obrazujące aktualną sytuację finansową Miasta oraz prognozę sytuacji finansowej w okresie obejmującym spłatę zobowiązania.

Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Miasta Zabrze Nr LXVI/898/23 z dnia 17 kwietnia 2023 roku w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2023 roku w wysokości 40.000.000 zł. Zgodnie z uchwałą, miasto Zabrze wyemituje 4.000 obligacji o wartości nominalnej 10.000 zł każda, na łączną kwotę 40.000.000 zł.

Obligacje zostaną wyemitowane w 2023 roku w następujących seriach:

- seria I2023 na kwotę 6.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria J2023 na kwotę 6.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria K2023 na kwotę 8.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria L2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria M2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.

Wykup obligacji nastąpi po upływie:

- 10 lat od daty emisji dla obligacji I2023 tj. w 2033 roku,
- 11 lat od daty emisji dla obligacji J2023 tj. w 2034 roku,
- 12 lat od daty emisji dla obligacji K2023 tj. w 2035 roku,
- 13 lat od daty emisji dla obligacji L2023 tj. w 2036 roku,
- 14 lat od daty emisji dla obligacji M2023 tj. w 2037 roku.

Środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na utrzymanie poziomu wydatków majątkowych zaplanowanych w budżecie miasta Zabrze w 2023 roku poprzez sfinansowanie planowanego deficytu budżetu miasta i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych.

Spłata zobowiązań wynikających z emisji obligacji następować będzie z dochodów własnych miasta Zabrze pochodzących z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych lub z dochodów z majątku oraz przychodów.

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

Budżet na 2023 rok (po zmianach) zakłada:

- dochody w wysokości 1.190.622.370,00 zł,
- wydatki w wysokości 1.306.531.083,00 zł,
- deficyt wynoszący - 115.908.713,00 zł,
- przychody w wysokości 171.369.272,00 zł (w tym: przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych 140.000.000,00 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 w wysokości 15.977.011,00 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 1.350.000,00 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 12.640.411,00 zł, przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych 1.000.000,00 zł, przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 401.850,00 zł),

- rozchody w kwocie 55.460.559,00 zł (w tym z tytułu wykupu innych papierów wartościowych 47.000.000,00 zł, z tytułu spłaty kredytów i pożyczek 7.460.559,00 zł, udzielone pożyczki i kredyty 1.000.000,00 zł).

Budżet na 2023 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 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.). Także w kolejnych latach relacja ta ma zostać zachowana. Skład Orzekający zwraca uwagę na wysoki deficyt operacyjny w kwocie 7.556.073,24zł, wykonany na koniec 2022. Ocena zdolności zadłużania się przez gminę dokonywana jest m. in. przez pryzmat zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej. Niskie wykonanie wyniku operacyjnego w zeszłym roku jak i latach poprzednich nie koresponduje z niezwykle optymistyczną projekcją planowanej nadwyżki budżetowej od roku 2024, która zakłada kilkukrotny jej wzrost w porównaniu do wykonania nadwyżki operacyjnej w latach poprzednich, jak i planowanej jej wysokości na koniec 2023 roku. Powyższe wywołuje istotne wątpliwości w zakresie oceny realistyczności tej wielkości w wieloletniej prognozie finansowej.

W uchwale Nr LIX/838/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 19 grudnia 2022 roku w sprawie budżetu miasta Zabrze na 2023 rok, po dokonanych zmianach, ustalono limit zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w wysokości 140.000.000,00 zł. Kwota obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii mieści się w ustalonym limicie.

Rada Miasta Zabrze podjęła również uchwałę Nr LIX/839/22 z dnia 19 grudnia 2022 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Zabrze na lata 2023-2048. W wieloletniej prognozie finansowej (po zmianach) zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań a także wykup obligacji, których 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. Ponadto, w okresie wykupu obligacji budżet miasta mogą obciążyć potencjalne wydatki na spłatę udzielonych 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 podjęcia uchwały o emisji obligacji.

Dokonując analizy kształtowania się tej relacji Skład Orzekający stwierdził, że dla Miasta Zabrze w latach 2023-2037 tj. w roku bieżącym oraz każdym kolejnym roku do końca trwania zobowiązania

z tytułu przedmiotowych obligacji, planowane obciążenie spłatą długu jest w każdym roku niższe niż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty, ustalony dla tego roku.

Obciążenie spłatą długu kształtować się ma w tym okresie następująco:

- w 2023 roku wyniesie 10,79% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,56%,
- w 2024 roku wyniesie 11,02% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,16%,
- w 2025 roku wyniesie 11,13% przy maksymalnym możliwym poziomie 13,09%,
- w 2026 roku wyniesie 7,81% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,05%,
- w 2027 roku wyniesie 6,39% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,22%,
- w 2028 roku wyniesie 6,58% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,08%,
- w 2029 roku wyniesie 6,05% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,00%,
- w 2030 roku wyniesie 6,10% przy maksymalnym możliwym poziomie 14,00%,
- w 2031 roku wyniesie 5,76% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,43%,
- w 2032 roku wyniesie 5,34% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,84%,
- w 2033 roku wyniesie 5,03% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,27%,
- w 2034 roku wyniesie 4,63% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,56%,
- w 2035 roku wyniesie 4,56% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,82%,
- w 2036 roku wyniesie 2,95% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,02%,
- w 2037 roku wyniesie 2,81% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,12%.

Skład Orzekający zwraca uwagę na niską wartość powyższej relacji zaplanowanej w 2026 r., gdzie różnica pomiędzy maksymalnym wskaźnikiem zadłużenia w wskaźnikiem planowanym wynosi zaledwie 0,24 punktu procentowego.

Skład Orzekający negatywnie ocenia wysokość planowanego długu Miasta Zabrze, w kontekście zamiaru zaciągnięcia kolejnych zobowiązań zwrotnych, gdzie zgodnie z założeniami obecnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej ma wynosić odpowiednio na koniec : 2023 r. – 64,1%, 2024 r. – 69,7%, 2025 r. – 64,4%, 2026 r. – 60,7% - w stosunku do planowanych dochodów budżetu Miasta ogółem bez pomniejszeń. W kolejnych latach zadłużenie Miasta ma zmniejszać się. W ocenie Składu Orzekającego relację planowanego zadłużenia Gminy do dochodów ogółem należy uznać jako wysoką. Nominalna wartość długu, zgodnie z przedłożoną prognozą powinna zmniejszać się począwszy od końca 2023 roku.

Za wyjątkiem opisanego poniżej zmniejszenia się wysokości długu w stosunku do planu na koniec 2022 r., a wcześniej na koniec 2021 r. – zadłużenie Miasta Zabrze w perspektywie wieloletniej, wyrażone kwotowo systematycznie wzrasta. Zadłużenie wynosiło odpowiednio na koniec :

- 2017 r. – 511.604.900,07 zł, wzrost o 44.719.013,81 zł,
- 2018 r. – 535.028.065,34 zł, wzrost o 23.423.165,27 zł,
- 2019 r. – 697.738.803,74 zł, wzrost o 162.710.738,40 zł,
- 2020 r. – 736.835.701,71 zł, wzrost o 39.096.897,97 zł,
- 2021 r. – 730.498.298,00 zł, spadek o 6.337.403,71 zł,
- 2022 r. – 683.638.091,88 zł, spadek o 46.860.206,12 zł

Skład Orzekający zwraca uwagę na okoliczności istotnego zmniejszenia się wysokości zadłużenia Miasta Zabrze w 2022 r. W listopadzie 2022 r. w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zabrze na lata 2022 – 2048 dokonano zmniejszenia kwoty długu o 72 mln zł, co zgodnie dokonanymi ustaleniami było efektem rozwiązania dotychczas obowiązującej umowy wsparcia realizacji przez Stadion Zabrze Sp. z o.o. modernizacji Stadionu Miejskiego im. Ernesta Pohla w Zabrzu. Ze względu na charakter powyższego stosunku zobowiązaniowego, umowa ta została zaliczona do tytułów dłużnych Miasta i wykazana m. in. w poz. 6 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej. Podkreślić należy, że dotychczasowa umowa wsparcia została zastąpiona w 2022 r. dwustronną umową dotyczącą wykonywania zadań własnych Miasta Zabrze, której konstrukcja oraz charakter prawny nie mieści się w granicach definicji ustawowej pojęcia „tytuł dłużny” określonej w art. 72 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, że opisane wyżej zmniejszenie wysokości długu w poz. 6 wieloletniej prognozy finansowej nie było efektem wygaśnięcia poprzez zaspokojenie zobowiązania poprzez, będącego jego źródłem, lecz konsekwencją zmiany charakteru prawnego konstrukcji stosunku zobowiązaniowego wynikającego z nowej umowy. Aktualnie obowiązująca umowa jest źródłem realnych zobowiązań finansowych Miasta wobec ww. Spółki.

Na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 2500), dodanego ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927) w latach 2022-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Skład Orzekający wyraża poważne obawy w powyższym zakresie. Na dzień sporządzenia niniejszej opinii wysokość planowanych w 2023 r. rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych zobowiązań zwrotnych wynosi ponad 54 mln zł. Wysokość rozchodów z tego tytułu ma wzrastać w latach 2024 – 2025, osiągając ponad 59 mln w 2025 r. Wysoki poziom rozchodów, przekraczający poziom 50 mln zł z powyższego tytułu ma utrzymać się do 2035r. Jako wysokie należy również uznać planowane w latach 2023 – 2025 wydatki na obsługę długu, które mają wynieść odpowiednio ponad 40 mln zł w 2023 r., 52 mln w 2024 r. oraz ponad 51 mln zł w 2025r. Znaczące obniżenie wydatków na obsługę długu ma nastąpić od 2026 r.

Wzrastającemu zadłużeniu Miasta oraz wzrostowi kosztów obsługi długu towarzyszą jednocześnie zjawiska negatywne obiektywnie, świadczące o problemach z bieżącą płynnością finansową. Wyrazem powyższego jest występowanie na przestrzeni ostatnich lat zobowiązań wymagalnych Miasta, zarówno w trakcie oraz na koniec budżetowego, jak również konieczność odraczania terminów płatności zobowiązań na kolejny rok budżetowy. Na koniec IV kwartału lat 2020 – 2022 Miasto Zabrze wykazywało zobowiązania wymagalne odpowiednio w kwotach : 3.123.583,07 zł, 2.131.157,16 zł, 366.795,75 zł. Zobowiązania wymagalne na koniec I kwartału 2023 r. wynosiły 1.279.276,36 zł.

Na negatywną ocenę Składu Orzekającego odnośnie zamiaru zwiększenia zadłużenia przez Miasto Zabrze wpływa również dokonywanie przez Miasto Zabrze odroczeń na kolejny rok budżetowy terminów płatności zobowiązań Miasta Zabrze, co w szczególności dotyczy zobowiązań z tytułu składek ubezpieczeniowych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przesunięcie terminów płatności powyższych zobowiązań wynosiło w 2021 r. - 17.899.036,19 zł oraz w 2022 r. - 19.729.722,14 zł. Konieczność posługiwania się instytucją odroczeń terminów płatności zobowiązań wskazuje na trudności z prawidłową realizacją planowanych dochodów i wydatków bieżących. W ocenie Składu Orzekającego dalsze zwiększanie zadłużenia Miasta może spowodować pogłębienie przedstawionych wyżej problemów. Miasto Zabrze nie uwzględniło wyrażanych od dłuższego czasu obaw Składu Orzekającego w zakresie nadmiernego zadłużania i jego wpływu na stabilność sytuacji finansowej Miasta. Podkreślenia wymaga że zgodnie z aktualnie obowiązującą wieloletnią prognozą finansową Miasta Zabrze zamierza zaciągać kolejne zobowiązania zwrotne w latach 2024 – 2026 na łączną kwotę 135 mln zł.

Równocześnie Skład Orzekający zastrzega, że w przypadku wystąpienia nowych okoliczności dotąd nieznanych, sytuacja finansowa miasta Zabrze może ulec zmianie.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, III 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
III Składu Orzekającego**

Teresa Jarczyk