



Uchwała Nr 4200/III/287/2023

III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 20 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 12.000.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) III 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 Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 12.000.000 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 LXXV/998/23 z dnia 8 grudnia 2023 roku w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2023 roku w

wysokości 12.000.000 zł. Zgodnie z uchwałą, Miasto Zabrze wyemituje 1.200 obligacji o wartości nominalnej 10.000 zł każda, na łączną kwotę 12.000.000 zł.

Obligacje zostaną wyemitowane w 2023 roku w następujących seriach:

- seria N2023 na kwotę 8.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 roku,
- seria O2023 na kwotę 4.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 roku.

Wykup obligacji nastąpi po upływie:

- 1 roku od daty emisji dla obligacji N2023 tj. w 2024 roku,
- 14 lat od daty emisji dla obligacji O2023 tj. w 2037 roku.

Celem emisji w 2023 roku w kwocie 12.000.000 zł jest finansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z wydatkami inwestycyjnymi, w tym na:

- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 8.000.000 zł,
- finansowanie wydatków na wkład krajowy programów, projektów lub zadań finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 4.000.000 zł.

Splata zobowiązań wynikających z emisji obligacji następować będzie z:

- refundacji wydatków na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- 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 1.328.197.202 zł,
- wydatki w wysokości 1.460.610.827 zł,
- deficyt wynoszący - 132.413.625 zł,
- przychody w wysokości 182.275.170 zł w tym ze sprzedaży innych papierów wartościowych 152.000.0000 zł, 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 13.737.800 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 1.502.775 zł, 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 13.952.595 zł oraz przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych 1.082.000 zł,
- rozchody w kwocie 49.861.545 zł w tym z tytułu wykupu innych papierów wartościowych 42.000.000 zł, ze spłaty zagranicznych kredytów i pożyczek 4.700.000 zł, spłaty krajowych pożyczek i kredytów 2.161.545 zł oraz udzielone pożyczki i kredyty 1.000.000 zł.

Zaplanowane na 2023 r. wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, jednocześnie wykazane przychody nie pokrywają w całości planowanego deficytu operacyjnego. Nie jest spełniony wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Nie mniej należy zauważyć, że obowiązek pokrycia deficytu operacyjnego, jako warunku uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego został w latach 2022 – 2025 ograniczony. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927) :

W latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

W ocenie Składu Orzekającego Miasto Zabrze wypełnia dyspozycję powyższego przepisu. W kolejnych latach relacja ta ma zostać zachowana.

Wyniki operacyjne wykonane w zeszłym roku jak i latach poprzednich słabo korespondują z optymistyczną projekcją planowanej nadwyżki operacyjnej od roku 2024, która zakłada jej dynamiczny wzrost. W ocenie Składu Orzekającego, wykonanie założonych wartości wyniku operacyjnego w latach przyszłych może być trudne do zrealizowania, co może przełożyć się na zdolność do spłaty zobowiązań.

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 144.000.000 zł oraz emisji papierów wartościowych na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 8.000.000 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 wydatki na potencjalne spłaty 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 11,12% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,55%,
- w 2024 roku wyniesie 10,29% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,55%,
- w 2025 roku wyniesie 10,03% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,38%,
- w 2026 roku wyniesie 7,42% przy maksymalnym możliwym poziomie 7,45%,
- w 2027 roku wyniesie 6,03% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,68%,
- w 2028 roku wyniesie 6,27% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,60%,
- w 2029 roku wyniesie 5,78% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,52%,
- w 2030 roku wyniesie 5,85% przy maksymalnym możliwym poziomie 13,52%,
- w 2031 roku wyniesie 5,52% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,48%,
- w 2032 roku wyniesie 5,15% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,00%,
- w 2033 roku wyniesie 4,86% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,39%,
- w 2034 roku wyniesie 4,49% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,62%,
- w 2035 roku wyniesie 4,45% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,82%,
- w 2036 roku wyniesie 2,87% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,02%,
- w 2037 roku wyniesie 2,74% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,12%.

Skład Orzekający zwraca uwagę na bardzo niską relację zaplanowaną na rok 2026, która wynosi zaledwie 0,03.

Wysokość planowanego długu Miasta Zabrze, w kontekście zamiaru zaciągnięcia kolejnych zobowiązań zwrotnych, ma wynosić odpowiednio na koniec : 2023 r. – 58,7%, 2024 r. – 70,2%, 2025r. – 64,4% - w stosunku do planowanych dochodów budżetu Miasta ogółem. W kolejnych latach zadłużenie Miasta ma zmniejszać się. W ocenie Składu Orzekającego relację planowanego zadłużenia do planowanych dochodów ogółem należy uznać jako wysoką.

Nominalna wartość długu, zgodnie z przedłożoną prognozą powinna zmniejszać się począwszy od końca 2023 roku. W latach 2024 – 2026 Miasto zamierza zaciągnąć zobowiązania zwrotne na łączną kwotę 135 mln zł.

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 podtrzymuje wyrażane dotychczas obawy dotyczące wzrastającego zadłużeniu Miasta w kontekście stwierdzanych problemów z bieżącą płynnością finansową, czego wyrazem jest regularne występowanie zobowiązań wymagalnych na koniec okresów sprawozdawczych, a także konieczność posługiwania się instytucją odroczenia terminów płatności zobowiązań.

Pomimo powyższych zastrzeżeń, Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę następujące okoliczności :

1. Opiniowane zobowiązanie zwrotne zaciągane jest w oparciu o szczególną podstawę prawną tj. z przeznaczeniem na finansowanie wydatków na wkład krajowy programów, projektów lub zadań finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a także na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.
2. Kwota zobowiązania, którego dotyczy opinia jest stosunkowo niewielka, a spłata 2/3 powstałego z tego tytułu zadłużenia ma nastąpić w przyszłym roku, pozostała część w roku 2037.
3. Zaopiniowany przez Skład Orzekający projekt wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zabrze na lata 2024 – 2048 nie przewiduje dalszego zadłużania w celu pokrycia deficytu budżetu, co przy utrzymaniu założonego poziomu rozchodów z tytułu spłat zobowiązań zwrotnych powinno stopniowo doprowadzić do zmniejszenia wysokości obecnego zadłużenia.

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