

Uchwała Nr 4200/IV/228/2017

z dnia 12 grudnia 2017 roku

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Zabrze kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Luksemburgu w wysokości 330.000.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** – zawartymi w uzasadnieniu – opinię o możliwości spłaty przez Miasto Zabrze kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Luksemburgu w wysokości 330.000.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Miasto Zabrze została wydana w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową Miasta w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania.

Podstawą zaciągnięcia kredytu jest Uchwała Rady Miasta Zabrze Nr XLIX/536/17 z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu w wysokości 330.000.000 zł w Europejskim Banku Inwestycyjnym w Luksemburgu.

Zgodnie z ww. uchwałą, kredyt ma być uruchamiany w następujących wysokościach:

- w 2017 r. w wysokości 24.000.000 zł,
- w 2018 r. w wysokości 70.000.000 zł,
- w 2019 r. w wysokości 70.000.000 zł,
- w 2020 r. w wysokości 100.000.000 zł,
- w 2021 r. w wysokości 66.000.000 zł.

Kredyt ma być przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Zabrze związanego z realizacją wybranych zadań inwestycyjnych ujętych w budżetach poszczególnych lat oraz w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy

Finansowej Miasta Zabrze, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Całkowita spłata kredytu ma nastąpić najpóźniej w ciągu 25 lat, liczonych każdorazowo od daty wypłaty danej transzy kredytu, jednak nie później niż do 31 grudnia 2046 r. Spłata kredytu oraz odsetek następować będzie z dochodów własnych Miasta oraz z przychodów.

Opinia o możliwości spłaty kredytu została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Miasta Zabrze, w wyniku której ustalono, co następuje:

Budżet na 2017 rok uchwalony Uchwałą Rady Miasta Zabrze Nr XXXV/367/16 z dnia 19 grudnia 2016 roku, po dokonanych zmianach zakłada: dochody w wysokości 827.666.060 zł, wydatki w wysokości 864.304.220 zł, przychody w wysokości 77.233.174 zł (w tym przychody z tytułu kredytów i pożyczek krajowych w wysokości 4.696.674 zł, z tytułu kredytu zagranicznego 24.000.000 zł, ze sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 43.000.000 zł, ze spłaty pożyczek udzielonych w kwocie 5.536.500 zł), rozchody w kwocie 40.595.014 zł (spłata kredytów i pożyczek 23.058.514 zł, wykup papierów wartościowych 13.000.000 zł oraz rozchody z tytułu pożyczek udzielonych 4.536.500 zł).

Budżet na 2017 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 2017 r. poz. 2077). Także w kolejnych latach wymóg ten ma być zachowany.

W uchwale budżetowej Miasta Zabrze na 2017 rok po zmianach ustalono, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, limit zobowiązań z tytułu kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na sfinansowanie planowanego w 2017 r. deficytu budżetu w wysokości 24.000.000 zł oraz limit zobowiązań z tytułu kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości ogółem 306.000.000 zł, w tym:

- w 2018 r. w wysokości 70.000.000 zł,
- w 2019 r. w wysokości 70.000.000 zł,
- w 2020 r. w wysokości 100.000.000 zł,
- w 2021 r. w wysokości 66.000.000 zł.

Kwota kredytu będącego przedmiotem niniejszej opinii mieści się w ustalonych limitach.

Rada Miasta Zabrze podjęła Uchwałę Nr XXXV/368/16 z dnia 19 grudnia 2016 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2017-2028. Aktualna prognoza obejmuje lata 2017-2046.

Ostatnia zmiana wieloletniej prognozy finansowej uwzględniona przy wydawaniu niniejszej opinii wprowadzona została Zarządzeniem Prezydenta Miasta Zabrze Nr 1194/WBU/2017 z dnia 11 grudnia 2017 roku.

W wieloletniej prognozie finansowej (po zmianach) zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi pożyczek i kredytów dotychczas zaciągniętych oraz wykup wyemitowanych obligacji a także spłata kredytu, którego dotyczy niniejsza opinia oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe (wykup obligacji) oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań. Ponadto w latach 2017-2029 budżet Miasta mogą obciążyć potencjalne spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami,
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla poprzednich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

Na podstawie przyjętych w wieloletniej prognozie Miasta Zabrze danych, Skład Orzekający stwierdza, iż w całym okresie, na jaki prognoza została uchwalona to jest do 2046 roku, planowane obciążenie spłatą długu w stosunku do dochodów ogółem każdego roku jest niższe niż maksymalny wskaźnik ustalony dla danego roku. Obciążenie spłatą długu według wieloletniej prognozy ma kształtować się w następujący sposób:

- w 2017 roku wynieść ma 5,61% przy maksymalnym możliwym poziomie 7,76%,
- **w 2018 roku wynieść ma 6,37% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,55%,**
- **w 2019 roku wynieść ma 6,84% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,89%,**
- w 2020 roku wynieść ma 6,90% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,88%,
- w 2021 roku wynieść ma 6,83% przy maksymalnym możliwym poziomie 10,51%,
- w 2022 roku wynieść ma 7,45% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,46%,
- w 2023 roku wynieść ma 8,18% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,67%,
- w 2024 roku wynieść ma 7,24% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,08%,
- w 2025 roku wynieść ma 7,02% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,00%,
- w 2026 roku wynieść ma 5,61% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,96%,
- w 2027 roku wynieść ma 3,84% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,39%,
- w 2028 roku wynieść ma 1,99% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,70%,
- w 2029 roku wynieść ma 1,43% przy maksymalnym możliwym poziomie 13,15%,
- w 2030 roku wynieść ma 1,36% przy maksymalnym możliwym poziomie 13,69%,
- w 2031 roku wynieść ma 1,30% przy maksymalnym możliwym poziomie 14,24%,
- w 2032 roku wynieść ma 1,25% przy maksymalnym możliwym poziomie 14,68%,
- w 2033 roku wynieść ma 1,20% przy maksymalnym możliwym poziomie 14,93%,
- w 2034 roku wynieść ma 1,15% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,15%,
- w 2035 roku wynieść ma 1,10% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,35%,
- w 2036 roku wynieść ma 1,05% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,54%,
- w 2037 roku wynieść ma 1,01% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,71%,
- w 2038 roku wynieść ma 0,97% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,87%,
- w 2039 roku wynieść ma 0,93% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,01%,
- w 2040 roku wynieść ma 0,89% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,14%,
- w 2041 roku wynieść ma 0,85% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,26%,
- w 2042 roku wynieść ma 0,81% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,38%,
- w 2043 roku wynieść ma 0,78% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,07%,
- w 2044 roku wynieść ma 0,75% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,78%,
- w 2045 roku wynieść ma 0,71% przy maksymalnym możliwym poziomie 18,51%,
- w 2046 roku wynieść ma 0,68% przy maksymalnym możliwym poziomie 18,67%.

Skład Orzekający zwraca szczególną uwagę na fakt, że w latach 2018-2019 planowane obciążenie budżetu spłatą długu znajduje się bardzo blisko ustawowej

wartości granicznej. Przedstawione powyżej kształtowanie się wskaźnika zadłużenia uwzględnia ustawowe wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. wyłączenia zobowiązań zwrotnych, zaciąganych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Bez ustawowych wyłączeń, o których mowa wyżej, planowany wskaźnik łącznej kwoty spłaty zobowiązań w roku 2018 i 2019 przekroczyłby dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, gdyż:

- w 2018 roku wyniósłby 6,60% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,55%,
- w 2019 roku wyniósłby 7,08% przy maksymalnym możliwym poziomie 6,89%.

W latach wpływu transz kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Luksemburgu, łączna kwota długu Miasta Zabrze ma wzrastać (zgodnie z wieloletnią prognozą finansową) kształtując się następująco:

- na koniec 2017 roku 511.910.625 zł, stanowiąc 61,82 % planowanych dochodów ogółem,
- na koniec 2018 roku 531.504.654 zł, stanowiąc 58,74 % planowanych dochodów ogółem,
- na koniec 2019 roku 534.773.265 zł, stanowiąc 56,03 % planowanych dochodów ogółem,
- na koniec 2020 roku 577.770.791 zł, stanowiąc 60,34 % planowanych dochodów ogółem,
- na koniec 2021 roku 592.143.921 zł, stanowiąc 58,50 % planowanych dochodów ogółem.

Poczawszy od roku 2022 zarówno globalna kwota długu jak i procentowy udział długu w dochodach ma systematycznie maleć aż do zera w roku 2046.

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 (nadwyżka operacyjna) 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.

Wyliczony z aktualnej (na dzień wydawania opinii) wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zabrze wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w latach 2017-2046 przedstawia się następująco:

- w 2017 roku: 1,20 %, (nadwyżka 9.910.737 zł, dochody ogółem 828.116.260 zł),
- w 2018 roku: 4,10 %, (nadwyżka 37.064.929 zł, dochody ogółem 904.915.095 zł),
- w 2019 roku: 7,14 %, (nadwyżka 68.177.682 zł, dochody ogółem 954.482.916 zł),
- w 2020 roku: 7,76 %, (nadwyżka 74.301.635 zł, dochody ogółem 957.602.538 zł),
- w 2021 roku: 7,91 %, (nadwyżka 80.046.310 zł, dochody ogółem 1.012.264.603 zł),
- w 2022 roku: 8,96 %, (nadwyżka 91.396.762 zł, dochody ogółem 1.019.868.873 zł),
- w 2023 roku: 10,54%, (nadwyżka 100.087.164 zł, dochody ogółem 956.923.073 zł),
- w 2024 roku: 11,09 %, (nadwyżka 109.171.851 zł, dochody ogółem 984.597.556 zł),

- w 2025 roku: 11,78 %, (nadwyżka 118.706.326 zł, dochody ogółem 1.007.861.495 zł),
- w 2026 roku: 12,31 %, (nadwyżka 127.572.755 zł, dochody ogółem 1.036.718.197 zł),
- w latach 2027-2046 wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem ma kształtować się corocznie na zwiększającym się poziomie tj. od 12,56 % w 2027 roku do 18,66 % w roku 2046.

Oceniając wysokość przedmiotowego wskaźnika w ww. latach, w opinii IV Składu Orzekającego, uznać należy iż poziom taki może umożliwić spełnienie przez Miasto Zabrze wymaganej relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych pod warunkiem pełnego osiągnięcia zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej dochodów oraz bieżącego monitorowania i ewentualnego korygowania poziomu wydatków, zwłaszcza wydatków bieżących.

Skład Orzekający przy wydawaniu niniejszej opinii wziął także pod uwagę wyjaśnienia Prezydenta Miasta (z dnia 1 grudnia 2017 roku, złożone pismem, znak: WBU.3026.381.2017.EB) dotyczące przyczyn znaczącego, wynoszącego 9,4% wzrostu dochodów budżetu Miasta zaplanowanych na 2018 rok (w stosunku do planu na 2017 rok, co nominalnie stanowi kwotę 77.900.000 zł). Skład zastrzega, że w przypadku gdy rzeczywiste wykonanie określonych źródeł dochodów, w tym przede wszystkim dochodów ze sprzedaży majątku nie zostanie zrealizowane w założonej wysokości, sytuacja finansowa Miasta Zabrze może ulec niekorzystnej zmianie.

Należy też zauważyć, że zaciągnięcie opiniowanego kredytu w zasadzie wyeliminuje w kilku kolejnych latach możliwość korzystania z innych preferencyjnych przychodów, takich jak pożyczki z Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Z analizy treści projektu umowy pomiędzy Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w Luksemburgu a Miastem Zabrze (punkt 6.8 projektu umowy) wynika, że każdorazowe uruchomienie transz będzie uzależnione od spełnienia szeregu warunków, w tym w szczególności, że wskaźniki zadłużenia będą spełnione, tj.

„Zobowiązania finansowe

Kredytobiorca zapewnia, że na dzień 31 grudnia każdego roku budżetowego:

- (a) budżet zrealizowany przez Kredytobiorcę będzie zgodny z Indywidualnym Wskaźnikiem Obsługi Zadłużenia określonym na właśnie zakończony rok budżetowy;
- (b) jego Łączne Zadłużenie Finansowe dla danego roku budżetowego nie przekroczy 100% jego Łącznych Dochodów w takim roku budżetowym; oraz
- (c) stosunek Nadwyżki Operacyjnej Brutto za dany rok budżetowy do Odsetek od Łącznych Zobowiązań Dłużnych za taki rok budżetowy nie będzie mniejszy niż 1,5.”

Z powyższego wynika, że ewentualne odchylenia od realizacji założonych w wieloletniej prognozie finansowej wielkości mogą spowodować nieotrzymanie kolejnej transzy lub transz kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Ponadto Skład Orzekający zastrzega, iż w przypadku niespełnienia w jakimkolwiek roku relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych może wystąpić brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Wówczas miałby zastosowanie art. 240a ww. ustawy, zgodnie z którym to przepisem kolegium

regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, IV 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.

PRZEWODNICZĄCY
IV Składu Orzekającego

mgr Paweł Drzazga