

Uchwała Nr I/71 /2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 kwietnia 2012 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późniejszymi zmianami) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwala, co następuje:

Opiniuje **pozytywnie, z istotnymi uwagami**, możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 221.400.000 zł (słownie złotych: dwieście dwadzieścia jeden milionów czterysta tysięcy) emitowanych przez Miasto Łódź w roku 2012 z terminem wykupu w latach 2016 -2022.

Uzasadnienie

W dniu 13 marca 2012 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (pismo DF - Bd.- VII.3060.3.2012) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na łączną kwotę 221.400.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 25 stycznia 2012 roku podjęła uchwałę Nr XXXI/553/12 w sprawie emisji obligacji komunalnych miasta Łodzi. Z uchwały wynika, że postanowiono wyemitować 221.400.000 obligacji o wartości nominalnej 1 zł każda. Obligacje wyemitowane zostaną w 2012 roku w czternastu seriach, w tym sześć serii (A,C,E,G,I,K) na kwotę 15.814.285 zł, sześć serii (B,D,F,H,J,L) na kwotę 15.814.286 zł oraz dwie serie Ł i M na kwotę 15.814.287 zł. W uchwale wskazano, że środki z emisji obligacji przeznaczone zostaną na spłatę kredytów. Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 100 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela. Obligacje mogą nie mieć formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wydatki związane z emisją i wykupem obligacji zostaną sfinansowane z dochodów własnych i przychodów miasta Łodzi. Z przedmiotowej uchwały wynika również, że oprocentowanie naliczane będzie od wartości nominalnej i będzie płatne w okresach kwartalnych licząc od daty emisji. Ustalono zmienne oprocentowanie obligacji, równe stawce WIBOR plus marża Banku w całym okresie począwszy od dnia emisji do końcowego terminu ich wykupu. Oprocentowanie wypłacone zostanie w następnym dniu

po upływie okresu odsetkowego, z tym że jeżeli termin wypłaty oprocentowania przypadnie na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, wypłata oprocentowania nastąpi w pierwszym dniu roboczym następującym po tym dniu. Obligacje wykupione zostaną w miesiącach czerwiec i grudzień danego roku po dwie serie w każdym roku. W latach 2016 -2021 wykupione zostaną serie od A do L, w roku 2022 serie Ł i M.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie obligacji, uchwały budżetowej Miasta na 2012 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta (*Uchwała Nr XXIX/514/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011 roku w brzmieniu nadanym Uchwałą Nr XXXII/586/12*) sprawozdań z wykonania budżetu za 2011 rok.

Z uchwały budżetowej Miasta na 2012 rok, po dokonanych zmianach wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 221.400.00 zł przeznaczone zostaną na rozchody budżetu z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. W uchwale tej ustalono również limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek, emisji obligacji komunalnych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.179.536.600 zł.

W latach 2012-2013 poziom długu - stosownie do postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) ograniczony jest wskaźnikiem określonym w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. **Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości** w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w 2012 roku oscylował będzie **na wysokim poziomie 57,93%**, a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do **57,13 %**, w 2013 roku **wzrośnie do 58,94 %**, - przy dopuszczalnej relacji 60% - porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W latach 2012- 2013 obowiązuje również wskaźnik ustalony na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu - wskaźnik ten kształtował się będzie na poziomie: w 2012 roku **14,26%**, w 2013 roku 4,99 % a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obniży się do 4,26 %, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

Jak wynika z treści uchwały wykup obligacji planuje się począwszy od 2016 roku. Zgodnie obowiązującymi przepisami - na dzień wydania niniejszej opinii - od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu- na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjny, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2022 Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2015 i 2017 roku relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Obciążenie budżetu spłatą długu w roku 2015 planuje się na poziomie 0,0888 (8,88%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0894 (8,94%), natomiast w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0977 (9,77%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0983 (9,83%) .

Ustalanie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy

o finansach publicznych, **decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2015.** Z wielkości zawartych w prognozie długu wynika, że wskaźniki jednoroczne ustalone zostały na poziomie 0,0774 w 2012 roku, 0,0979 w 2013 roku, 0,0930 w 2014 roku oraz 0,1110 w 2015 roku. **Zdaniem Składu przyjęta w prognozie możliwość spłaty długu w wysokościach określonych w roku 2015 i 2017 obciążona jest znacznym ryzykiem,** z uwagi między innymi na ustawowy sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim **osiągnięcia w latach 2012-2015 zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi)** oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

Przy powyższym Skład odnotowuje, że prognozowany poziom długu Miasta na koniec 2011 r. - w części odnoszącej się do zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji - wynikający z wieloletniej prognozy finansowej założony na poziomie 53,07 %, faktycznie osiągnął poziom 57,76% - zatem wykonany został na poziomie wyższym od zakładanego o 4,69 punktu procentowego (w roku 2010 różnica ta oscylowała w granicach 2,49 p.p.). Jak wynika z danych będących w dyspozycji Izby wskaźnik jednoroczny zakładany w 2011 roku na poziomie 0,0557 (5,57%), ustalony na podstawie wielkości wynikających z wykonania budżetu 2011 r. osiągnął poziom 0,0243 (2,43 %). Dane te wskazują, że założenia prognozy przyjęte na 2011 rok w zakresie zakładanego poziomu realizacji dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanej nadwyżki operacyjnej nie zostały wykonane, a wskaźnik długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego. **Zdaniem Składu Orzekającego wykonanie wskaźników w 2011 roku rzutuje w sposób istotny na ocenę założeń przyjętych w prognozie dla lat następnych.**

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości wykupu obligacji jest planowany poziom długu. Z prognozy wynika, że kwota długu w latach 2012-2014 wykazuje tendencję rosnącą osiągając na koniec 2014 bardzo wysoki poziom 2.477,2 mln zł, natomiast spłata długu Miasta będzie dokonywana *de facto* począwszy od 2015 r. – zatem w okresie, który obejmuje wykup obligacji. W prognozie Miasta przyjęto również, że w latach 2016-2022 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłata wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*). Jak wynika z wielkości przyjętych w prognozie w latach 2012-2014 wydatki majątkowe sfinansowane zostaną w 19,16 % z nadwyżek operacyjnych, w 47 % z dochodów majątkowych (w tym dotacji i środków z UE), a w 33,84 % z przychodów (z tytułu prywatyzacji, wolnych środków, kredytów, pożyczek). Przychody zwrotne (pożyczki, kredyty) stanowiąc będą 30,51% środków niezbędnych dla sfinansowania planowanego poziomu zadań majątkowych. Tak więc struktura finansowania wydatków majątkowych zakłada zobowiązania, które w latach 2012-2014 w istotny sposób wpłyną na zwiększenie poziomu długu. Spłata zobowiązań została odsunięta w czasie i jak założono w prognozie realizowana będzie faktycznie począwszy od 2015 roku z dochodów Miasta.

W konsekwencji, zdaniem Składu, należy uznać, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy bowiem dla realizacji planowanego poziomu wydatków inwestycyjnych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (pożyczek, kredytów) zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym dotacji oraz środków z UE. Natomiast od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te bowiem determinują wysokość wskaźników jednorocznych. Jak wynika z powyższych ustaleń dla wskaźników tych założono wysokie wielkości, gdyż przyjęty w prognozie wskaźnik, np. dla roku 2012 jest trzykrotnie wyższy od faktycznie osiągniętego w 2011 r. Nadto, począwszy od 2014 roku możliwość

restrukturyzacji spłaty zadłużenia, polegająca między innymi na zmianie harmonogramu spłat - co stanowi cel emisji przedmiotowych obligacji - będzie bardzo ograniczona, z uwagi na fakt, że wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu (*indywidualny dla Miasta*), jak wynika z prognozy, jest istotnie niższy, niż granica 15% wyznaczona obowiązującym do 2013 roku art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie Miasta założenia finansowe wymagają :

po pierwsze - konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym terminowego - ustalonego w prognozie - pozyskiwania dotacji i środków z budżetu UE,

po drugie - szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W celu zapewnienia możliwości wykupu przedmiotowych obligacji w latach 2016-2022 - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i na tej podstawie korygowanie poziomu planowanych wydatków (*przede wszystkim majątkowych*) oraz wysokości kwoty długu i obciążeń budżetów jego spłatą - w taki sposób, który w efekcie zapewni zachowanie ograniczeń ustawowych.

Powyższe ustalenia - zdaniem Składu Orzekającego - prowadzą do wniosku, iż zachowanie przez Miasto prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych - *przede wszystkim obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz w latach 2012-2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych* - obciążone jest znacznym ryzykiem i wymaga korygowania wielkości ustalonych w prognozie. Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Miasto takich działań .

Zważywszy na fakt, że celem emisji przedmiotowych obligacji jest restrukturyzacja istniejącego już zadłużenia Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.