

Uchwała Nr I/ 141/2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 26 czerwca 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 **z istotnymi uwagami**, możliwość spłaty pożyczek w łącznej wysokości 6.914.668 zł (słownie złotych: sześć milionów dziewięćset czternaście tysięcy sześćset sześćdziesiąt osiem) zaciąganych w roku 2012 przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi

Uzasadnienie

W dniu 11 czerwca 2012 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP-Bd-III.3051.12.2.2012) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczek zaciąganych przez Miasto w 2012 roku

Rada Miejska w Łodzi w dniu 16 maja 2012 roku podjęła 19 uchwał w których postanowiła zaciągnąć zobowiązania finansowe w formie pożyczek w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na łączną kwotę 6.914.668 zł, i tak :

- 1) w Uchwale Nr XL /772/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Radwańskiej 31” w wysokości 190.150 zł,
- 2) w Uchwale Nr XL /773/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Śródmieście „Nowe Miasto” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Gdańskiej 24” w wysokości 184.011 zł,
- 3) w Uchwale Nr XL /774/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Zakątna” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Więckowskiego 32” w wysokości 248.821 zł,
- 4) w Uchwale Nr XL /775/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic- AN Łódź - Śródmieście „Katedralna” - Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej położonego w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 171/173” w wysokości 221.234 zł,

- 5) w Uchwale Nr XL /776/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Konstantynowska - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Legionów 50” w wysokości 228.250 zł,
- 6) w Uchwale Nr XL /777 /12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Pilotażowy program racjonalizacji kosztów energii w budynkach komunalnych miasta Łodzi” w wysokości 2.521.570 zł,
- 7) w Uchwale Nr XL /778/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź Śródmieście „Centrum I” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Traugutta 8” w wysokości 201.241 zł,
- 8) w Uchwale Nr XL /779 /12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Śródmieście „Nowe Miasto” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Legionów 31” w wysokości 439.214 zł,
- 9) w Uchwale Nr XL / 780 /12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Wólczańskiej 147A” w wysokości 125.319 zł,
- 10) w Uchwale Nr XL /781/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Wólczańskiej 167” w wysokości 237.267 zł,
- 11) w Uchwale Nr XL /782/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Wólczańskiej 157” w wysokości 173.019 zł,
- 12) w Uchwale Nr XL /783/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Wólczańskiej 145” w wysokości 328.772 zł,
- 13) w Uchwale Nr XL /784/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Kopernika 33” w wysokości 398.059 zł,
- 14) w Uchwale Nr XL /785/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Śródmieście „Nowe Miasto” - „Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Gdańskiej 22” w wysokości 115.198 zł,
- 15) w Uchwale Nr XL /786/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic- AN Łódź - Polesie „Radwańska” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Wólczańskiej 169” w wysokości 185.671 zł,
- 16) Uchwale Nr XL/787/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic- AN Łódź - Śródmieście „Nowe Miasto” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Legionów 19” w wysokości 414.544 zł,
- 17) w Uchwale Nr XL/788/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic- AN Łódź Śródmieście „Centrum I” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Traugutta 10” w wysokości 88.777 zł ,
- 18) w Uchwale Nr XL /789/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn. „Mia100 Kamienic- AN Łódź - Śródmieście „Nowe Miasto” - Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi przy ul. Legionów 29” w wysokości 399.623 zł,

19) w Uchwale Nr XL/790/12 Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć pożyczkę na realizację zadania pn.: „Mia100 Kamienic - AN Łódź - Polesie „Radwańska” – Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Łodzi - przy ul. Wólczańskiej 151” w wysokości 213.928 zł.

Z Uchwały Nr XL/761/ 12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 maja 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu miasta Łodzi na 2012 rok i zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 2012 r. wynika, że pożyczki te przeznaczone zostaną na finansowanie planowanego deficytu, w ramach którego realizowane będą wydatki inwestycyjne dotyczące powyżej wskazanych zadań. Przedmiotowe pożyczki i powstałe z tego tytułu zobowiązania zostaną spłacone z dochodów własnych i przychodów Miasta Łodzi w latach 2013-2022.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, na dzień wydania niniejszej opinii, przede wszystkim 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 r. w brzmieniu nadanym Uchwałą Nr XL/762/12*) jak również sprawozdań z wykonania budżetu za 2011 rok.

W uchwale budżetowej ustalono 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 1.187.397.068 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 58,00%**, a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do **57,20 %** , w 2013 roku **wzrośnie do 59,33 %**, - **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 **14,23%**, w 2013 roku 5,03 %, a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obniży się do 4,30 %, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

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 informacyjne, 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 0,0831 (8,31%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0885 (8,85%), natomiast w roku 2017 obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0969 (9,69%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0975 (9,75%).

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 0,0758 w 2012 roku, 0,0978 w 2013 roku, 0,0919 w 2014 roku oraz 0,1103 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 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 następnich.**

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości spłaty przedmiotowych pożyczek jest planowany poziom długu. Z prognozy wynika, że kwota długu w latach 2012-2014 wykazuje tendencję rosnącą osiągając na koniec 2014 bardzo wysoki poziom 2.486,7 mln zł, natomiast spłata długu Miasta będzie dokonywana *de facto* począwszy od 2015 r. 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 18,96% z nadwyżek operacyjnych, w 46,77% z dochodów majątkowych (w tym dotacji i środków z UE), a w 34,27% z przychodów (z tytułu prywatyzacji, wolnych środków, kredytów, pożyczek). Przychody zwrotne (pożyczki, kredyty) stanowiąc będą 32,99% 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 poczynawszy od 2014 roku możliwość restrukturyzacji spłaty zadłużenia, polegająca między innymi na zmianie harmonogramu spłat 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 spłaty przedmiotowych pożyczek w latach 2013-2022 - 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.

Skład zauważa również, że w roku 2011 Miasto zaciągnęło zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów w planowanych wielkościach przy niepełnym wykonaniu planu wydatków inwestycyjnych. Bacząc, że wskaźnik poziomu długu osiągnął poziom wyższy od zakładanego - zdaniem Składu - decyzja o zaciągnięciu zobowiązań dotyczących zarówno przychodów zwrotnych jak i wydatków winna zostać ściśle powiązana z sytuacją finansową Miasta. Samo bowiem ustalenie limitu wydatków lub podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu nie wywołuje jeszcze skutku finansowego, dopiero czynność prawna - dokonana w ramach udzielonego upoważnienia - rodzi takie skutki.

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.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że skutkiem zaciąganych pożyczek jest dalsze zadłużanie Miasta, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.