

Uchwała Nr I/187 /2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 listopada 2013 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz. U z 2013 r. poz.885 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwość spłaty kredytu do kwoty 65.000.000 zł (słownie złotych: sześćdziesiąt pięć milionów) zaciąganego w roku 2013 przez Miasto Łódź w Europejskim Banku Inwestycyjnym ,**formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

W dniu 12 listopada 2013 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP - Bd.- VIII.3062.4.2013) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu zaciąganego do kwoty 65.000.000 zł przez Miasto Łódź w 2013 roku w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 1 czerwca 2011 roku podjęła Uchwałę Nr XV/227/11, w której postanowiła zaciągnąć zobowiązanie finansowe w Europejskim Banku Inwestycyjnym do kwoty 225.000.000 zł w latach 2011-2013 w formie kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi w powyższych latach . Z uchwały tej wynika że zobowiązanie będzie zaciągane w transzach. W roku 2012 w Uchwale nr XXXI/555/12 Rada Miejska postanowiła zaciągnąć kolejną (drugą) transzę kredytu do kwoty 85.000.000 zł. W dniu 30 października 2013 roku w Uchwale Nr LXXIII/1538/13 Rada Miejska w Łodzi postanowiła o zaciągnięciu kredytu do kwoty 65.000.000 zł (trzecia transza) oraz wskazała , że kredyt ten przeznaczony zostanie na finansowanie planowanego deficytu, w ramach którego realizowane będą przedsięwzięcia zgodnie z planem limitów wydatków określonych w załączniku Nr 3 do uchwały Nr LIX/1243/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 marca 2013 roku z późniejszymi zmianami. Rada Miejska ustaliła ,że spłata kredytu i powstałych z tego tytułu zobowiązań sfinansowana zostanie z dochodów własnych budżetu miasta Łodzi w terminie do 2030 r.

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 budżetowej Miasta na 2013 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2013-2031 , sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011-2012.

W uchwale budżetowej Miasta na 2013 rok 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 1.069.331.452 zł.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta wynika, że w latach 2013-2030 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, tak więc planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym: w roku 2013 na poziomie 112,3 mln zł, w 2014 roku 185,5 mln zł, w dalszych latach objętych prognozą poziom nadwyżki operacyjnej wykazuje tendencje rosnącą. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje niekorzystną tendencję znacznego zmniejszenia w ciągu 2013 roku planowanego poziomu nadwyżki operacyjnej.

Zakładając pełną realizację przyjętych wielkości wynikających z prognozy, w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2013 oscylował będzie na bardzo wysokim poziomie 62,54 % - a przy uwzględnieniu art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik obniży się do 57,51 % i nadal pozostanie wysoki, bowiem dopuszczalna granica poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego wynosi 60% ((porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych 2005 r. w związku art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(Dz.U. Nr 157 poz. 1241)). W roku 2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że łączna kwota obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu przypadająca w danym roku budżetowym, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik wynikający z art. 169 ustawy przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Miasto w prognozie kwoty długu wyniesie w 2013 roku 7,35 %, a przy uwzględnieniu art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wskaźnik ten obniży się do 5,97 %, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości spłaty przedmiotowego kredytu jest planowany poziom długu Miasta. W przedstawionej prognozie planuje się, że kwota długu Miasta Łodzi, na koniec 2014 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.717,7 mln zł. Skład Orzekający wielokrotnie wskazywał, że przyjęty w prognozie montaż finansowy jest wieloaspektowy i obarczony ryzykiem, bowiem dla wykonania planowanego poziomu wydatków majątkowych z jednej strony niezbędne będą środki pozyskiwane z przychodów zwrotnych (pożyczek, kredytów, obligacji), zaś z drugiej strony możliwość ich zaciągania jest uzależniona od poziomu wykonanych dochodów, w tym uzyskanych środków z UE. Skutkiem zaplanowania w latach 2013-2014 wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne będą przychody zwrotne oraz w wyniku przyjęcia założenia, że spłata zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, jak również wykup obligacji, zostały odłożone w czasie - jest tendencja rosnąca poziomu długu. W prognozie Miasta przyjęto założenie, że począwszy od roku 2017 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi).

Począwszy 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 stosownie do art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w roku 2013 podawany jest informacyjny, a od roku 2014 - zatem w latach faktycznej

spląty długu Miasta - stanie się wiążący. Ustalanie nowego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu splatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem.

Przy powyższym Skład ponownie wskazuje, że w latach 2010 - 2012 zarówno nadwyżka operacyjna jak i wpływy z tytułu sprzedaży majątku wykonane zostały poniżej założonych wielkości. Począwszy od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu splatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te bowiem determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3, n-2, bowiem stanowią one podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (*por. regulę art. 243 ustawy o finansach publicznych*). Faktycznie osiągnięte poziomy tego wskaźnika - ustalone na podstawie wykonania budżetu Miasta w latach 2011-2012- wyniosły odpowiednio : 0,0243 (2,43%) oraz 0,0318 (3,18%). Mając powyższe na względzie oraz fakt, że na poziom wskaźnika dla roku 2013 wpływają w sposób istotny dochody związanych ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o. - to ocenie Składu należy uznać, że wskaźniki jednoroczne wynikające z prognozy Miasta w latach 2014-2023 założono na wysokim poziomie.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu splatą długu od 2014 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2017 - 2021, relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, nadto w latach 2014 i 2015 relacja ta zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w prognozie możliwość spląty długu w latach 2014-2021, obciążona jest znacznym ryzykiem, bowiem dla spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędna jest pełna realizacja założonych w prognozie wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również dochodów i wydatków dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków z budżetu UE. Nadto w 2013 roku zachowanie ograniczenia wynikającego z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych zależy przede wszystkim od poziomu zrealizowanych dochodów.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w tym prognozy długu -w celu zapewnienia możliwości spląty przedmiotowego kredytu - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i dokonywanie korekt założonych wielkości. Skład Orzekający przypominał wielokrotnie w swoich opiniach o konieczności podejmowania przez Miasto takich działań oraz wskazywał, że decyzje o zaciągnięciu zobowiązań w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że zaciągany kredyt wpływa na poziom długu Miasta, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.