

Uchwała Nr I/188 /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 wykupu obligacji w łącznej wysokości 130.000.000 zł (słownie złotych: sto trzydzieści milionów) emitowanych przez Miasto Łódź w roku 2013 z terminem wykupu w latach 2019 -2023, **formułując istotne zastrzeżenia zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

W dniu 12 listopada 2013 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (pismo DFP - Bd- VIII.3062.3.2013.) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na łączną kwotę 130.000.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 30 października 2013 roku podjęła uchwałę Nr LXXIII/1539/13 w sprawie emisji obligacji komunalnych miasta Łodzi. Z uchwały wynika, że postanowiono wyemitować 130.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda. Obligacje wyemitowane zostaną w 2013 roku w dziesięciu seriach o wartości 13.000.000 zł każda. W uchwale wskazano, że środki z emisji obligacji przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i 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 oraz wykup obligacji zostaną sfinansowane z dochodów własnych miasta Łodzi. Z przedmiotowej uchwały wynika również, że oprocentowanie obligacji będzie stałe lub zmienne oparte na stawce WIBOR 6 M powiększone o stałą marżę Banku. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych . 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 latach 2019-2023 w miesiącach kwiecień i październik danego roku, po dwie serie w każdym roku.

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 2013 rok, prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2013-2031, sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011-2012. Z uchwały budżetowej Miasta na 2013 rok, po dokonanych zmianach wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 130.000.000 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 33.295.960 zł, zaś w pozostałej części, tj. w kwocie 96.704.040 zł na spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. 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 2013-2023 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. Począwszy od 2015 r. poziom nadwyżki operacyjnej wykazuje tendencję rosnącą, a w latach 2019-2023 w których planuje się wykup przedmiotowych obligacji prognozowana wielkość tej nadwyżki kształtuje się w przedziale od 345,4 mln zł do 439,1 mln zł. 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 wykupu przedmiotowych obligacji 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 informacyjnie, a od roku 2014 - *zatem w latach faktycznej spłaty długu Miasta* - stanie się wiążący. Ustalanie nowego 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.

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 spłatą 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 Miasto wykazało wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą 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, ustalona w prognozie możliwość spłaty długu w latach 2014 - 2021, obciążona jest dużym 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. Natomiast w roku 2013 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 wykupu przedmiotowych obligacji - 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.

Skład Orzekający zastrzega ,że podejmowanie powyższych działań przez organy Miasta jest konieczne, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem .

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że emisja przedmiotowych obligacji wpływa na poziom długu Miasta ,bowiem w części przeznaczona jest na sfinansowanie zwiększonego w 2013 roku poziomu planowanego deficytu budżetu 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.