

Uchwała Nr I/44 /2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 26 marca 2014 roku

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

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

uchwala, co następuje:

Opiniuje możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 250.000.000 zł (słownie złotych: dwieście pięćdziesiąt milionów) emitowanych przez Miasto Łódź w roku 2014 z terminem wykupu w latach 2021 -2024 , formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (DFP-Bd-VIII.3062.4.2014) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na ogólną kwotę 250.000.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 16 stycznia 2014 roku podjęła uchwałę Nr LXXIX/1649/14 w sprawie emisji obligacji komunalnych miasta Łodzi w brzmieniu nadanym uchwałą Nr LXXXII/1725/14 z dnia 19 marca 2014 r. Z uchwały wynika, że postanowiono wyemitować 250.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda. Obligacje wyemitowane zostaną w 2014 roku, w ośmiu seriach: A0321, B0921, C0322, D0922, E0323, F0923, G0324, H0924 o wartości 31.250.000 zł każda z serii. W uchwale wskazano, że środki z emisji obligacji przeznaczone zostaną na finansowanie planowanego deficytu budżetu. 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 w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o obligacjach. 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 6M, powiększone o stałą marżę Banku . Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej ,począwszy od daty emisji 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 najbliższym dniu roboczym, przypadającym po tym dniu. Obligacje wykupione zostaną w latach 2021-2024 po dwie serie w każdym roku, w miesiącach marzec i wrzesień.

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 Łodzi na 2014 rok (uchwała Nr LXXIX/1646/14 wraz ze zmianami na dzień 12 lutego 2014 roku), uchwały Nr LXXIX/1647/14 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2014-2031 w brzmieniu nadanym uchwałą Nr LXXX/1679/14 oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

Z uchwały budżetowej Miasta na 2014 rok, po dokonanych zmianach wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 250.000.000 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu. W uchwale budżetowej Miasta na 2014 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 1.310.482.90 zł.

Stosownie do obowiązujących przepisów od 2014 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, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. 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. Tak więc począwszy od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależy wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych (*nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*) 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. regułę art. 243 ustawy o finansach publicznych*). Zatem reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadza zasadę uwzględniania danych z wykonania budżetów lat poprzednich dla ustalania dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla danego roku, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ocenę możliwości spłaty przedmiotowego kredytu jest planowany poziom długu oraz harmonogram jego spłaty. Na podstawie wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta ustalono, że dla sfinansowania planowanego poziomu wydatków majątkowych w latach 2014-2015 przyjęto montaż finansowy, który zakłada, że wydatki majątkowe Miasta w łącznej wysokości 2.136,2 mln zł sfinansowane zostaną: zakładanymi w prognozie nadwyżkami operacyjnymi budżetu w wysokości 360 mln zł; dochodami majątkowymi na poziomie 1.045 mln zł (w tym: *środkami z budżetu Unii Europejskiej- łącznie ze środkami z refundacji wydatków - w wysokości 662,5 mln zł; z tytułu sprzedaży majątku 312,5 mln zł*), planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi (z tytułu emisji obligacji, kredytów, pożyczek) w wysokości 731,2 mln zł (w tym *emisji obligacji na wyprzedzające finansowanie zadań w związku z zawartymi umowami na dofinansowanie zadań realizowanych przy udziale środków z budżetu UE w wysokości 49,2 mln zł*).

Jak wynika z powyższego z planowanych w latach 2014-2015 przychodów zwrotnych w wysokości 1.065,2 mln zł na finansowanie inwestycji przeznaczono kwotę 731,2 mln zł, natomiast pozostałą kwotę 334 mln zł, przewidziano na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. W konsekwencji przyjętego założenia kwota długu na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.909,5 mln zł, tj. 83,2% planowanych dochodów, natomiast w latach następnych założono tendencję

malejącą długu z tym, że najwyższy poziom spłaty długu (dotyczący kwoty głównej) został odłożony w czasie bowiem przewidziany jest w latach 2020-2023.

Ustalony w prognozie miasta Łodzi montaż finansowy zakłada także, że w latach 2014-2015 środki uzyskane przez Miasto z tytułu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku przeznaczone zostaną wyłącznie na finansowanie wydatków majątkowych. Począwszy od roku 2017 środki z nadwyżek operacyjnych stanowiąc będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. W roku 2014 roku ustalono nadwyżkę operacyjną w wysokości 170,1 mln zł oraz założono w latach następnych tendencję rosnącą tej nadwyżki. W konsekwencji przyjętego w prognozie montażu finansowego uzyskanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku jest niezbędne dla wykonania w latach 2014-2015 planowanych wydatków majątkowych jak również determinuje w latach przyszłych możliwość spłaty zaciąganego przez Miasto długu - zgodnie z regułą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Mając na względzie dane wynikające z rejestrów Izby oraz fakt, że na poziom wskaźnika dla roku 2013 wpłynęły dochody związane ze zbyciem praw majątkowych na rzecz ŁSI Sp. z o.o. - to ocenie Składu należy uznać, że wskaźniki jednoroczne - stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wynikające z prognozy Miasta od roku 2017 założono na wysokim poziomie.

Z danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika, że latach 2014 - 2015 relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 tej ustawy. Miasto wprowadzi wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu od 2016 roku ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2016 - 2021 relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozy finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2015 - 2023, obciążona jest dużym ryzykiem, bowiem w celu spłaty założonego długu Miasta i spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, niezbędne jest pełne wykonanie założonych w latach 2014-2022 wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania w latach 2014-2015 dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków UE oraz prawidłowego ich rozliczenia, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka związane z realizacją założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w tym prognozy długu - Skład wskazuje, że w celu zapewnienia możliwości spłaty planowanego długu, 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 zauważa, 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 emitowane obligacje wpływają na poziom długu Miasta, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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

