

Uchwała Nr I/163 /2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 listopada 2014 roku

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

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

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwość spłaty pożyczki do kwoty 690.335 zł (słownie złotych: sześćset dziewięćdziesiąt trzydzieści pięć) zaciąganej przez Miasto Łódź w 2014 roku, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP - Bd.-VIII.3022.9.2014) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki zaciąganej przez Miasto Łódź w 2014 roku w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do wysokości 690.335 zł.

Prezydent Miasta Łodzi, działając w ramach upoważnienia udzielonego przez Radę Miejską w Łodzi w uchwale budżetowej miasta Łodzi na 2014 rok, wydał w dniu 13 października bieżącego roku zarządzenie Nr 7249/VI/14, w którym postanowiono zaciągnąć pożyczkę na finansowanie planowanego deficytu budżetu 2014 roku. W przedmiotowym zarządzeniu wskazano, że pożyczka przeznaczona zostanie na realizację zadania „Termomodernizacja oświatowych obiektów gminnych”. Z zarządzenia wynika, że pożyczka będzie spłacana z dochodów własnych Miasta Łodzi w terminie do końca 2024 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 budżetowej miasta Łodzi na 2014 rok wraz ze zmianami oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

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 1.310.482.900 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 z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 przy ustalaniu 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 przedmiotowej pożyczki 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 2.347,2 mln zł sfinansowane zostaną: wolnymi środkami w wysokości 76,9 mln zł, zakładanymi w prognozie nadwyżkami operacyjnymi budżetu w wysokości 385,8 mln zł; dochodami majątkowymi na poziomie 1.108,8 mln zł (w tym: *środkami z budżetu Unii Europejskiej- łącznie ze środkami z refundacji wydatków - w wysokości 783,4 mln zł; z tytułu sprzedaży majątku 240,4 mln zł*), planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi (z tytułu emisji obligacji, kredytów, pożyczek) w wysokości 775,7 mln zł.

Z planowanych w latach 2014-2015 przychodów zwrotnych w wysokości 1.109,1 mln zł na finansowanie inwestycji przeznaczono kwotę 775,7 mln zł, natomiast pozostałą kwotę 333,4 mln zł przewidziano na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. W konsekwencji przyjętego założenia kwota długu na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.888,9 mln zł, tj. 77,3 % 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 2020-2024.

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 stanowią będą podstawowe źródło spłaty długu Miasta. 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. - w 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.

Miasto wprawdzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu w latach 2014-2024 ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w roku 2015 oraz w latach 2017- 2018 , relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w latach 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie odpowiednio : 10,68% : 11,48 % oraz 11,23 % - przy uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozie finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2015 - 2024, 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 długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji przyjętych w prognozie i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości ,w tym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych.

Skład Orzekający wskazywał wielokrotnie w swoich opiniach na konieczność podejmowania przez Miasto takich działań oraz podkreślał , 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 niezbędne w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych - zgodnie z obowiązującym prawem.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że zaciągana pożyczka 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.