

Uchwała Nr I/34/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 31 marca 2015 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 |

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 206.798.000 zł (słownie złotych: dwieście sześć milionów siedemset dziewięćdziesiąt osiem tysięcy) emitowanych przez Miasto Łódź w roku 2015 z terminem wykupu w latach 2021-2025, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 16 marca 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (DFP-Bd-VIII.3022.2.2015) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na ogólną kwotę 206.798.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 21 stycznia 2015 roku podjęła uchwałę Nr V/82/15 w sprawie emisji obligacji komunalnych miasta Łodzi. Z uchwały wynika, że postanowiono wyemitować 206.798 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda. Obligacje wyemitowane zostaną w 2015 roku w dziesięciu seriach: pięć serii o numerach od LODZ0321 do LODZ0325 oraz cztery serie o numerach od LODZ0921 do LODZ0924 o wartości 20.680.000 zł każda, jak również jedna seria o numerze LODZ0925 o wartości 20.678.000 zł. W uchwale wskazano, że środki z emisji obligacji przeznaczone zostaną na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz 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 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 2021-2025 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 2015 rok (Uchwała Nr IV/50/15 wraz ze zmianami), uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2015-2040 (Uchwała Nr IV/51/15 wraz ze zmianami) oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

Z uchwały budżetowej Miasta na 2015 rok, po dokonanych zmianach wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 8.750.682 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu, w pozostałej części tj. w kwocie 198.047.318 zł przeznaczone zostaną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych. W uchwale budżetowej Miasta na 2015 rok ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek, kredytów, emisji obligacji komunalnych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.327.764.367 zł.

Z wielkości ustalonych w budżecie miasta Łodzi wynika, że w roku 2015 na wydatki majątkowe planuje się przeznaczyć 1.301,4 mln zł, ponadto z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że poziom wydatków majątkowych w roku bieżącym jest najwyższy. Począwszy od 2016 roku poziom wydatków majątkowych w sposób istotny maleje. Najniższy poziom tej grupy wydatków przewiduje się w latach 2020-2021, bowiem wydatki te ukształtują się w wysokości odpowiednio: 148,7 mln zł, 139,1 mln zł.

Skutkiem zaplanowania w roku bieżącym i latach poprzednich, wysokiego poziomu wydatków majątkowych, dla finansowania których niezbędne były i 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 wskazano, że kwota długu miasta Łodzi, na koniec 2015 roku osiągnie bardzo wysoki poziom 2.947,3 mln zł - co stanowi 76,1 % planowanych dochodów. Z wielkości zamieszczonych w prognozie wynika, że na koniec 2016 r., kwota długu Miasta nieznacznie zmaleje, bowiem ukształtuje się w wysokości 2.915,9 mln zł, natomiast w odniesieniu do prognozowanych dochodów stanowić będzie 90,4 %. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że z chwilą zawarcia umowy lub umów dotyczących *leasingu i/lub dzierżawy nieruchomości*, należy dokonać analizy ich treści, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r. nr 298 poz. 1767)

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta przyjęto założenie, że planowane do spłaty zobowiązania długoterminowe sfinansowane zostaną: w roku 2015 przychodami z tytułu planowanych do wyemitowania obligacji; w latach 2016-2017 nadwyżkami budżetowymi, przychodami z tytułu wolnych środków oraz przychodami zwrotnymi; w roku 2018 przychodami z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej, od roku 2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej. Ponadto z przedłożonej prognozy wynika, że od roku 2018 nie planuje się zaciągania przez Miasto zobowiązań długoterminowych zaliczanych do długu.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat: dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży

majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Ustalony w prognozie miasta Łodzi montaż finansowy zakłada, że w roku 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. Zdaniem Składu wskaźniki jednoroczne ustalane na podstawie art. 243 - stanowiące podstawę do wyliczenia dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu- wynikające z prognozy Miasta od roku 2015 założono na wysokim poziomie. Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że na wysokość wskaźnika jednorocznego ustalonego dla 2015 roku, w sposób istotny wpływa wielkość dochodów ze sprzedaży majątku planowanych do uzyskania w kwocie 189,7 mln zł, przy czym wielkość ta obejmuje również dochody z tytułu leasingu nieruchomości.

Miasto wprowadzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu w okresie planowanego wykupu przedmiotowych obligacji w latach 2021-2025 ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w latach 2020-2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Ponadto Skład Orzekający podkreśla, że w latach 2021 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie odpowiednio: 11,89 %; 10,74 % - przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego, ustalona w wieloletniej prognozie finansowej Miasta możliwość spłaty długu w latach 2016 - 2022 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- zarówno w roku bieżącym jak i w latach 2016-2021 - wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku, które determinują osiągnięcie ustalonych w prognozie wskaźników jednorocznych.

Skład Orzekający podkreśla, że przyjęte w prognozie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania w roku 2015 dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przy udziale 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. Zdaniem Składu Orzekającego decyzje organów Miasta dotyczące wysokości zaciąganych zobowiązań (w zakresie przychodów zwrotnych budżetu, jak i zadań inwestycyjnych) - winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał na konieczność podejmowania przez organy Miasta powyższych działań, 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 wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

