

Uchwała Nr I/48/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 27 kwietnia 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 spłaty kredytu do kwoty 250.000.000 zł (słownie złotych: dwieście pięćdziesiąt milionów) zaciąganego w roku 2015 przez Miasto Łódź w Europejskim Banku Inwestycyjnym, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek (pismo DFP - Bd.-VIII.3022.3.2015) Prezydenta Miasta Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu zaciąganego przez Miasto Łódź w 2015 roku do kwoty 250.000.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi w dniu 21 stycznia 2015 r. podjęła Uchwałę Nr V/84/15, w której postanowiła zaciągnąć zobowiązanie finansowe w Europejskim Banku Inwestycyjnym do kwoty 350.000.000 zł w latach 2015-2016 w formie kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów pożyczek i obligacji. Z uchwały tej wynika, że w roku 2015 zostanie uruchomiony kredyt do wysokości 250.000.000 zł na pokrycie planowanego deficytu, z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć transportowo/drogowych, zgodnie z planem wydatków określonych w Wykazie przedsięwzięć na lata 2015-2018 i lata następne, stanowiącym załącznik Nr 2 do uchwały Nr IV/51/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2040. Rada postanowiła, że wysokość kredytu uruchamianego w 2016 roku będzie podlegała limitom i warunkom określonym w danym roku w odrębnej uchwale Rady Miejskiej w Łodzi. Przedmiotowy kredyt i powstałe z tego tytułu zobowiązania zostaną spłacone z dochodów własnych Miasta w latach 2020-2040.

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, uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2015-2040 wraz ze

zmianami na dzień 18 marca 2015 roku oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

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.

Wielkości określone w budżecie Miasta Łodzi na 2015 rok wskazują, że w trakcie bieżącego roku zwiększony został poziom planowanych wydatków majątkowych z kwoty 1.300,7 mln zł (*ustalonej w uchwale budżetowej*) do kwoty 1.417,6 mln zł (*ustalonej w uchwale budżetowej po zmianach*). Ponadto z założeń przyjętych w wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2015-2040 wynika, że poziom wydatków majątkowych w roku bieżącym jest najwyższy. Począwszy od 2016 roku wydatki majątkowe w sposób istotny maleją. Najniższy poziom tej grupy wydatków przewiduje się w latach 2020-2021, bowiem wydatki te ukształtują się w wysokości odpowiednio: 148,8 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 76,6 % 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 89,5%. 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 (*rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi*). 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 stanowić 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 wprawdzie wykazało w prognozie, że obciążenie budżetu spłatą długu w okresie planowanej spłaty przedmiotowego kredytu w latach 2020-2040 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 2020 - 2022 wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu kształtować się będzie na bardzo wysokim poziomie odpowiednio: 0,1097 (10,97%);0,1192 (11,92 %); 0,1076 (10,76 %) - 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 w latach 2015-2021 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 zaciągany kredyt wpływa na poziom długu Miasta i obciążenia budżetów jego spłatą, 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.