

Uchwała Nr I/40 /2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 28 marca 2018 roku

Na podstawie art.13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t Dz.U. z 2016 r., poz. 561) i art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. z 2016 roku Dz.U. poz. 1870 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Ewa Śpionek | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Tomasz Karwicki | członek |

uchwala, co następuje:

Opiniuje z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość spłaty kredytów w łącznej wysokości 284.700.000 zł (słownie złotych: dwieście osiemdziesiąt cztery miliony siedemset tysięcy) zaciąganych przez Miasto Łódź z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu w 2018 r. oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych.

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (pismo znak DFP-Bd-III.3022.3.2018) o wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytów długoterminowych zaciąganych przez Miasto Łódź w 2018 r.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (zwanej dalej „Izbą”) na dzień wydania niniejszej opinii, w szczególności: danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2018 rok oraz uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2018-2040 oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej po zmianach (zwanymi dalej „prognozą”). W opinii uwzględniono także, wyniki analizy w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Jak wynika z dokumentów znajdujących się w rejestrach Izby, Rada Miejska w Łodzi (zwana dalej „Radą”) w Uchwale Nr LXVII/1717/18 z dnia 21 lutego 2018 r. wyraziła wolę zaciągnięcia kredytów bankowych na rynku krajowym. Rada wskazała, że środki pochodzące z ww. kredytów przeznaczone zostaną na finansowanie planowanego deficytu w 2018 r. oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych. Rada postanowiła także, że ww. kredyty będą spłacane maksymalnie do 2028 r.

W uchwale budżetowej Miasta na 2018 rok, po zmianach, ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji do wysokości 700.842.136 zł.

Z prognozy wynika, że w latach 2018 - 2040 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących (*założono uzyskanie nadwyżek operacyjnych budżetu*). Z prognozy wynika także, że w roku 2018 planowana nadwyżka operacyjna winna ukształtować się na poziomie 270,4 mln zł, natomiast w latach 2019-2026 na poziomie wyższym tj. w przedziale od 324,6 mln zł do 478,8 mln zł. Począwszy od 2027 roku założono dalszą tendencję rosnącą tej nadwyżki. Wykonanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych jest istotne nie tylko z punktu widzenia spełnienia wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale determinuje także finansowanie założonych w prognozie wydatków majątkowych oraz spłaty długu.

W prognozie przyjęto założenie, że w latach 2018 -2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z planowanych do zaciągnięcia kredytów. Zaplanowane w tych latach przychody zwrotne przeznaczone zostaną zarówno na spłatę długu, jak i finansowanie planowanego deficytu. W roku 2020 i 2021 przewidziano spłatę długu środkami pochodzącymi z kredytów oraz planowanych do uzyskania nadwyżek budżetowych. Z przedłożonej prognozy wynika, że począwszy od 2022 roku jedynym źródłem spłaty długu będą środki uzyskane z nadwyżek budżetowych, która *de facto* powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetu. Dług Miasta w latach 2018- 2019, wzrasta w odniesieniu do wartości osiągniętej na koniec 2017 roku, co jest konsekwencją założeń przyjętych w tych latach, bowiem wysokość planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych jest wyższa od poziomu ich spłaty. Najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*) przewidziane zostało w roku 2021 oraz latach 2024-2026. Prognozowana kwota długu Miasta na koniec 2018 roku kształtuje się na bardzo wysokim poziomie 2.768,3 mln zł, co stanowi 69,4% w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu. Z danych zawartych w prognozie wynika, że kwota długu osiągnie najwyższy poziom w roku 2019 (*71,4 % w odniesieniu prognozowanych w 2019 r. dochodów*), zatem kształtuje się na poziomie, ocenianym przez Skład Orzekający jako maksymalny.

Zgodnie z regułą fiskalną 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 obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Z wielkości założonych w prognozie w latach 2018-2040 wynika, że obciążenie budżetu Miasta z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art.243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże w roku 2021 relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Skład Orzekający zauważa także, że tzw. wskaźniki jednoroczne (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) zaplanowane zostały na poziomie odpowiednio: 9,9% w roku 2018, ponad 10% w latach 2019-2020 oraz ponad 11% w latach 2021-2024. Zatem w ocenie Składu, wykonanie tak wysokich wskaźników jednorocznych, które stanowią podstawę ustalenia wskaźnika maksymalnego, wymaga przede wszystkim realizacji planowanych przez Miasto nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku (*również w roku 2018*), w wysokościach nie niższych od założonych w prognozie, z uwagi na wysokość obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu.

Wyżej wskazane ustalenia, zdaniem Składu Orzekającego, prowadzą do wniosku, że w latach 2020-2026 możliwość spłaty długu Miasta (w tym przedmiotowych kredytów) obarczona jest znacznym ryzykiem.

Reasumując, mając na względzie wskazane wyżej obszary ryzyka, Skład Orzekający wskazuje na konieczność bieżącego monitorowania założeń przyjętych w prognozie w celu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta i na tej podstawie wprowadzenia ewentualnych zmian, dla zapewnienia spełnienia przez Miasto w latach następnych, reguł fiskalnych, wynikających z ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla, że wielokrotnie w swoich opiniach wskazywał (*por. Uchwała Nr I/22/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 5 lutego 2018 r.*) obszary ryzyka związane ze spłatą zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia przez Miasto długu.

W związku z powyższym, w szczególności z tym, że zaciągane kredyty bankowe na rynku krajowym wpływają na poziom długu Miasta i obciążenia budżetów ich 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.