



Uchwała Nr I/102/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 30 lipca 2019 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu długoterminowego
zaciąganego przez Miasto Łódź w Europejskim Banku Inwestycyjnym

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) i art. 91 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2019r., poz. 869), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje z uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość spłaty kredytu długoterminowego zaciąganego przez Miasto Łódź do kwoty 300.000.000,00 zł (słownie złotych: trzysta milionów) w Europejskim Banku Inwestycyjnym, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu (w tym na przedsięwzięcia rewitalizacyjne ujęte w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do corocznej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi) lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 26.06.2019r. o nr DFP-Bd-III.3022.3.2019 Prezydent Miasta Łodzi wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty kredytu długoterminowego zaciąganego przez Miasto Łódź w Europejskim Banku Inwestycyjnym do kwoty 300.000.000,00 zł.

Uchwałą Nr IX/285/19 z dnia 8 maja 2019 roku Rada Miejska w Łodzi postanowiła zaciągnąć kredyt długoterminowy w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI) do kwoty 300.000.000,00 zł w latach 2019-2021, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu (w tym na przedsięwzięcia rewitalizacyjne ujęte w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do corocznej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi) lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji. W Uchwale postanowiono, że uruchomienie kredytu nastąpi w transzach w latach 2019-2021, w każdym roku do wysokości 100.000.000,00 zł. Rada Miejska wskazała również, że spłata kredytu nastąpi w okresie 2025-2040, a źródłem jego spłaty będą dochody własne jednostki lub przychody budżetu.

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 2019 rok

(Uchwała nr III/67/18 wraz ze zmianami) oraz uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2019 -2040 (Uchwała nr III/68/18 wraz ze zmianami), w tym prognozy kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej, jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

W uchwale budżetowej Miasta ustalono limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji i zaciąganych kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i wykupu obligacji do wysokości 1.151.495.000,00 zł. W roku 2019 roku w uchwale budżetowej Miasta zaplanowano 100.000.000,00 zł z tytułu długoterminowego kredytu bankowego zaciąganego na rynku zagranicznym z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Z danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynika, że w latach 2020 - 2021 prognozuje się przychody zwrotne z tytułu kredytów zagranicznych oraz krajowych. Według wskazanych dokumentów w okresie 2019-2021 Miasto planuje realizację przedsięwzięć o charakterze rewitalizacyjnym.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta wynika, że w latach 2019-2040 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, bowiem prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku tzw. *nadwyżek operacyjnych*. W roku 2019 planuje się nadwyżkę operacyjną w wysokości 297.002.020,00, a w kolejnych latach, do roku 2037, założono wzrost nadwyżek operacyjnych. Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę na znaczący wzrost ww. nadwyżki w roku 2020, w którym prognozuje się ją w wysokości 400.920.178,00 zł (wzrost o 35% w stosunku do 2019 roku), jak również w 2021 roku, dla którego przyjęto wielkość 449.803.612,00 zł (wzrost o 12,2% w stosunku do 2020 roku). Wykonana nadwyżka operacyjna w 2018r. wyniosła 324.740.818,00 zł.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej wynika, że dług Miasta prognozowany na koniec roku 2019 wynosi 3.503.499.496,00 zł, co stanowi 76,79% planowanych dochodów ogółem budżetu, w tym kwota 2.994.607.276,00 zł (stanowiąca 65,64% dochodów ogółem budżetu) to tytuły dłużne, na które składają się przychody zwrotne (kredyty, obligacje, pożyczki) zaciągnięte przez Miasto w poprzednich latach oraz planowane do zaciągnięcia w 2019 roku, do spłaty których zastosowanie ma reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z kolei kwota 508.892.220,00 zł (11,15% dochodów ogółem budżetu) to dług wynikający z umów zawartych przez Miasto w latach ubiegłych (tj. przed 1.01.2019r.), zaliczanych do tytułów dłużnych i wliczanych do państwowego długu publicznego. Wskazać należy, że planowana na koniec 2019 roku kwota długu Miasta jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2020 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że planowana na koniec 2019 roku kwota długu jest bardzo wysoka i w kolejnych latach nie powinna ulec zwiększeniu.

Na dzień wydania niniejszej opinii zastosowanie znajduje reguła wynikająca z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym na dzień 31 grudnia 2018 roku, według której 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.

W oparciu o dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata 2016-2017 oraz planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2018 roku, wskaźnik maksymalny dla roku 2019 kształtuje się na poziomie 10,09% (wg wykonania roku 2018 na poziomie 10,77%), natomiast obciążenie budżetu 2019 roku spłatą długu stanowić będzie 5,68% (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń 5,47%). W latach 2020-2040, a zatem także w okresie spłaty przedmiotowego kredytu (2025-2040), obciążenie budżetów Miasta z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego w prognozie dla danego roku budżetowego. Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w 2021 roku wskaźnik spłaty długu, bez uwzględnienia ustawowych wyłączeń, oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego (różnica między ww. wskaźnikami wynosi 0,86%, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń różnica wynosi 2,00%). Z prognozy kwoty długu wynika również, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu wynikającego z przychodów zwrotnych (*kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*), przewidziane zostało w roku 2021 (432.259.088,00 zł), jak również w latach 2024-2026, czyli także w dwóch latach, w których przewiduje się spłatę przedmiotowego kredytu (w 2024 roku obciążenie spłatą prognozowane jest na 432.638.079,00 zł, w roku 2025 na 440.410.144,00 zł, a roku 2026 na 412.424.178,00 zł). Wskazać również należy, że od 2021 roku w prognozie Miasta założono osiągnięcie tzw. wskaźników jednorocznych (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), kształtujących wielkość maksymalnego wskaźnika spłaty długu, na wysokim poziomie, z tendencją rosnącą do 2030 roku (w 2021r. prognozuje się ten wskaźnik na 11,90%; w okresie 2022r.-2024r.: od 12,49% do 12,92%; w okresie 2025r.-2030r.: od 13,08% do 13,90%).

Mając powyższe na względzie, w tym przede wszystkim wielkość obciążenia budżetów spłatą długu w roku 2021 oraz w latach 2024-2026, w ocenie Składu Orzekającego możliwość spłaty długu Miasta, w tym przedmiotowego kredytu, w ww. latach, jest obarczona ryzykiem. W związku z tym Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte przez Miasto wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów ogółem, a także dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania, tzw. wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od zakładanego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie będzie miało wykonanie w poszczególnych latach prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Nadto, Skład Orzekający zwraca również uwagę, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych, a zatem konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tych zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania.

Ponadto, mając na uwadze zmiany ustawy o finansach publicznych wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018r., poz. 2500), w szczególności w zakresie

ustalania w kolejnych latach budżetowych dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego, Skład Orzekający zwraca uwagę, że zdolność jednostki do spłaty tychże zobowiązań powinna podlegać bieżącej analizie. Bacząc na art. 9 wyżej wskazanej ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zasadne jest zatem, aby służby finansowe jednostki samorządu terytorialnego analizowały jej sytuację finansową, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu mającym zastosowanie po raz pierwszy do opracowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na rok 2020 (*por.: art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*).

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Iwona Kopczyńska