



Uchwała Nr I/138/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 grudnia 2020 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Miasto Łódź

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019r., poz. 2137) oraz art. 91 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019r., poz. 869 ze zm.) w związku z art. 15 zob ust.3 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1842) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w roku 2020 w kwocie 120.000.000,00 zł (słownie: sto dwadzieścia milionów złotych), z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2020 roku.

Uzasadnienie

W dniu 16 listopada bieżącego roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Łodzi (pismo DFP-Bd.III.3060.6.2020) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w łącznej kwocie 120.000.000,00 zł.

Rada Miejska w Łodzi w Uchwale Nr XXXI/1027/20 z dnia 14 października 2020 roku postanowiła wyemitować obligacje z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2020 roku. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona na kwotę łączną 120.000.000,00 zł (tj. 120.000,00 zł obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda). Obligacje zostaną wyemitowane w seriach: 1) seria LODZ2_2026 o wartości 40.000.000,00 zł, 2) LODZ2_2027 o wartości 40.000.000,00 zł, 3) LODZ2_2028 o wartości 40.000.000,00 zł. W Uchwale postanowiono, że emisja wskazanych serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 31.12.2020 roku. Emisja nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. Emitowane obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Obligacje mogą zostać wprowadzone

do zorganizowanego systemu obrotu na rynku regulowanym. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wykup obligacji nastąpi począwszy od 2026 roku do 2028 roku w terminach rocznych, przy czym: w grudniu 2026 roku planowany jest wykup obligacji serii LODZ2_2026, w grudniu 2027 roku wykup obligacji serii LODZ2_2027, a w grudniu 2028 roku wykup obligacji serii LODZ2_2028. Wykup obligacji zostanie sfinansowany z dochodów własnych oraz przychodów budżetu Miasta, zaś wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem emisji oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Miasta.

Opinia wyrażona w niniejszej uchwale poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z ww. uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie emisji obligacji komunalnych, uchwały budżetowej Miasta przyjętej na 2020 rok z uwzględnieniem wprowadzonych zmian oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2020-2048, w tym prognozy kwoty długu określonej na lata 2020-2040, ze zmianami.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 502.645.151,00 zł i zostanie sfinansowany: 1) emisją obligacji komunalnych w wysokości 170.140.193,00 zł - w tym opiniowanymi obligacjami w kwocie 120.000.000,00 zł, 2) długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym w wysokości 100.000.000,00 zł, 3) wolnymi środkami z lat ubiegłych w wysokości 207.715.239,00 zł, 4) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 22.409.719,00 zł, 5) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w wysokości 2.380.000,00 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji i zaciąganych kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji został ustalony w uchwale budżetowej Miasta Łodzi w wysokości 710.200.000,00 zł.

Według danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, w latach 2020-2048 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku tzw. *nadwyżek operacyjnych*. W roku 2020 planuje się nadwyżkę operacyjną w wysokości 58.350.352,00 zł. Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że począwszy od 2021 roku nadwyżki operacyjne istotnie wzrastają w porównaniu z 2020 rokiem (w 2021r. - nadwyżka ta prognozowana jest już na kwotę 368.251.064,00 zł).

Z prognozy kwoty długu Miasta Łodzi wynika, że dług planowany na koniec roku 2020 wynosi 3.725.887.919,00 zł, stanowiąc 74,02% planowanych dochodów ogółem budżetu, w tym kwota 3.265.797.469,00 zł (stanowiąca 64,88% dochodów ogółem

budżetu) to tytuły dłużne, na które składają się przychody zwrotne (kredyty, obligacje, pożyczki) zaciągnięte przez Miasto w poprzednich latach oraz planowane w 2020 roku. Z kolei kwota 460.090.450,00 zł (9,14% dochodów ogółem budżetu) to dług wynikający z umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego. Najwyższa planowana kwota długu w całym okresie prognozowania przypada na rok 2021, w którym zakłada się, że dług wyniesie 3.761.185.790,00 zł i będzie stanowił 74,12% dochodów ogółem prognozowanych na 2021 rok. Począwszy od 2022 roku założono, że dług Miasta nie będzie się zwiększał, zaś od 2024 roku w prognozie nie planuje się zaciągania tytułów dłużnych. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że dług na koniec 2020 roku oraz na koniec 2021 roku jest bardzo wysoki, a kolejne lata - od 2022 roku będą obciążone jego spłatą.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w roku 2020 źródłem spłaty długu będą przychody z obligacji. W 2021 roku założono, że spłata długu sfinansowana zostanie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów. W latach 2022 – 2023 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych oraz przychody zwrotne z tytułu kredytów. Od 2024 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z prognozy kwoty długu wynika również, że najwyższe obciążenie spłatą długu wynikającego z przychodów zwrotnych (*kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*) przypada na lata 2025-2028, w tym w okresie wykupu przedmiotowych obligacji - w 2025 roku: 488.838.331,00 zł, w 2026 roku: 507.445.495,00 zł, w 2027 roku: 521.243.382,00 zł, w 2028 roku: 519.460.546,00 zł. Skład Orzekający zauważa również, że począwszy od 2021 roku w prognozie Miasta zakłada się osiągnięcie tzw. wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), kształtujących wielkość dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika spłaty długu, na poziomie znacznie wyższym od tego wskaźnika przyjętego dla roku 2020 (w roku 2020 ww. wskaźnik wynosi 5,80%, a w roku 2021: 13,78%).

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych – złączoną na podstawie art.15 zob ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych - dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Z postanowień art.15 zob ust. 1 ww. ustawy wynika, że ograniczenia określonego w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych w zakresie spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w 2020 roku do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasto objaśniło, że w 2020 roku w dochodach budżetu wystąpił ubytek, o którym mowa w art. 15 zoa ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ww. ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, będący skutkiem wystąpienia COVID-19.

Jak wynika z prognozy - poz. 10.10 „Wykup papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego będącego skutkiem wystąpienia COVID-19” załącznika nr 1 do prognozy - wykup przedmiotowych obligacji w okresie 2026 - 2028 w wysokościach, odpowiednio: 40.000.000,00 zł w 2026 roku, 40.000.000,00 zł w 2027 roku oraz 15.000.000,00 zł w 2028 roku, jest wyłączony ze wskaźnika spłaty długu. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że ww. możliwość wyłączenia wykupu przedmiotowych obligacji ze wskaźnika spłaty długu powinna zostać również zweryfikowana, w pierwszej kolejności przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, po wykonaniu budżetu 2020 roku, bowiem przytoczony wyżej art. 15 zob ust. 1 odnosi się do ubytku w dochodach wykonanych.

Wobec powyższego relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o którym mowa w przywołanych przepisach, dla poszczególnych lat objętych prognozą kwoty długu Miasta Łodzi, przedstawia tabela:

LATA	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)
2020	7,50%	15,34%
2021	10,13%	13,33%
2022	10,34%	13,50%
2023	9,99%	14,29%
2024	11,12%	16,82%
2025	10,83%	16,70%
2026	10,69%	12,84%
2027	10,87%	13,08%
2028	11,15%	14,21%
2029	8,73%	14,18%
2030	6,19%	13,96%
2031	4,30%	13,72%
2032	2,30%	13,48%
2033	1,23%	13,23%
2034	0,88%	12,96%
2035	0,83%	12,66%
2036	0,77%	12,34%
2037	0,73%	12,00%
2038	0,68%	11,64%
2039	0,63%	11,25%
2040	0,61%	10,85%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2020-2040, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych, w związku z czym zaciągnięcie przedmiotowych obligacji nie zagraża realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Mając jednakże na względzie wielkość długu Miasta w latach 2020-2021 oraz obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą tego długu, w tym w szczególności w okresie 2025–2028, Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej

realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie w poszczególnych latach prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Zdolność bowiem do wypracowania tych nadwyżek oraz ich wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym, m.in. w zakresie dotyczącym realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Nadto, do 2025 roku ważne jest także wykonanie zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

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.