

Uchwała Nr I/33/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 kwietnia 2024 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji
emitowanych przez Miasto Łódź

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | 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 2024 w kwocie 780.800.000 zł (słownie: siedemset osiemdziesiąt milionów osiemset tysięcy złotych), z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji, planowanych do wyemitowania przez Miasto Łódź, w łącznej kwocie 780.800.000 zł.

Rada Miejska w Łodzi, stosownie do uchwały nr LXXXVII/2621/24 z dnia 21 lutego 2024 roku, postanowiła wyemitować obligacje z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Emisja obligacji zostanie przeprowadzona na łączną kwotę 780.800.000 zł (tj. 780.800 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda). Obligacje zostaną wyemitowane w seriach: 1) seria LODZ012431 o wartości 130.000.000 zł, 2) LODZ022432 o wartości 100.000.000 zł, 3) LODZ032433 o wartości 137.000.000 zł, 4) LODZ042434 o wartości 137.000.000 zł, 5) LODZ052435 o wartości 137.000.000 zł, 6) LODZ062436 o wartości 139.800.000 zł. W uchwale postanowiono, że emisja wskazanych serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 31 grudnia 2024 roku. Emisja nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. Emitowane obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone. Obligacje zostaną wykupione według ich wartości nominalnej. Wykup

obligacji będzie następował począwszy od 2031 roku do 2036 roku w terminach rocznych, przy czym: w grudniu 2031 roku planowany jest wykup obligacji serii LODZ012431, w grudniu 2032 roku wykup obligacji serii LODZ022432, w grudniu 2033 roku wykup obligacji serii LODZ032433, w grudniu 2034 roku wykup obligacji serii LODZ042434, w grudniu 2035 roku wykup obligacji serii LODZ052435 w grudniu 2036 wykup obligacji serii LODZ062436. Wykup obligacji zostanie sfinansowany z dochodów własnych i przychodów budżetu Miasta, zaś wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem emisji obligacji 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 2024 rok z uwzględnieniem wprowadzonych zmian oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2024-2050, w tym prognozy kwoty długu określonej na lata 2024-2040, ze zmianami.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 400.342.132 zł i zostanie sfinansowany: 1) przychodami zwrotnymi, w tym: obligacjami komunalnymi w kwocie 233.056.576 zł, długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000 zł, pożyczkami z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 3.273.317 zł, 2) wolnymi środkami w kwocie 21.208.217 zł, 3) 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 kwocie 1.956.834 zł, 4) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 37.576.644 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 kwocie 3.270.544 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji oraz kredytu krótkoterminowego 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 1.324.000.000 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2025-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. We wskazanym okresie Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 71.277.247 zł. Z przyjętego przez Miasto założenia

wynika ponadto, że planowane wydatki bieżące przewyższają, o kwotę 7.265.008 zł, planowane dochody bieżące powiększone o przychody z tytułu: niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających 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 oraz wolnych środków z lat ubiegłych. Możliwość uchwalenia budżetu z uwzględnieniem ww. założenia znajduje oparcie w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1927 ze zm.). Z przywołanego przepisu wynika, że w latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Według wieloletniej prognozy finansowej Miasto spełnia wskazaną regułę.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość przekroczenia w latach 2022-2025 relacji z art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem jej rozliczenia do końca 2025 roku, to jednakże okoliczność zrealizowania deficytu operacyjnego jest niekorzystna dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca także uwagę, że już w 2025 roku Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 95.837.482 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 3.344.040.773. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w okresie 2024-2028 jest bardzo wysokie. Stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem w tych latach przekracza poziom 70% i wynosi odpowiednio: na koniec 2024 roku – 5.222.745.893 zł, na koniec 2025 roku – 5.367.324.434 zł, na koniec 2026 roku – 5.346.475.534 zł, na koniec 2027 roku – 5.164.331.607 zł, na koniec 2028 – 4.823.551.423 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2025 rok. Najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu również przypada na 2025 rok, w którym dług stanowi 90,06% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku.

Prognozowany na koniec 2024 rok dług Miasta obejmuje: przychody zwrotne wynikające z kredytów, pożyczek i obligacji, zaciągniętych i wyemitowanych w poprzednich latach, a także planowanych w 2024 roku, w łącznej kwocie 4.950.835.113 zł oraz umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu

publicznego w kwocie 271.910.113 zł. W stosunku do stanu na koniec 2023 roku dług Miasta planowany na koniec 2024 roku jest wyższy o 270.999.417 zł¹. Dopiero od 2026 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2031 roku będzie kształtował się poniżej 4 mld zł, a od 2033 roku poniżej 3 mld zł. Od 2028 roku Miasto nie prognozuje zaciągania nowych tytułów dłużnych.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w roku 2024 źródłem spłaty długu (bez uwzględnienia długu spłacanego w formie wydatków budżetu oraz operacji niekasowych) będą przychody z obligacji. W latach 2025-2026 roku założono, że spłata długu sfinansowana zostanie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów. W roku 2027 źródłem spłaty długu będzie nadwyżka budżetu, wypracowana z nadwyżki operacyjnej oraz przychody zwrotne. Od 2028 roku założono, że dług zostanie pokryty nadwyżkami budżetu, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Z prognozy wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na lata 2024-2036, w których spłata przekracza 400 mln zł w każdym roku, przy czym w latach 2026 i 2028 spłata przekracza 500 mln zł, w latach 2025, 2031 i 2035 spłata przekracza 600 mln zł, w roku 2032 spłata przekracza 700 mln zł, a w latach 2024, 2033 i 2034 spłata przekracza 800 mln zł. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków obciążenie budżetu spłatą długu przekracza 700 mln zł również w 2025 roku, a w 2027 roku przekracza 500 mln zł.

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)
2024	11,78%	13,93%
2025	11,22%	12,80%
2026	8,21%	8,53%
2027	7,61%	8,04%
2028	8,14%	8,51%
2029	7,08%	7,97%
2030	6,67%	8,55%
2031	9,38%	9,84%
2032	11,02%	11,43%
2033	12,07%	12,86%
2034	11,76%	14,12%
2035	9,74%	15,30%
2036	6,86%	16,46%
2037	3,34%	17,60%
2038	1,84%	18,76%
2039	1,13%	19,84%
2040	0,85%	20,92%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2024-2040, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku.

¹ Wartość 270.999.417 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2026-2029 oraz 2031-2033 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego. Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Miasta oraz obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą tego długu, w ocenie Składu Orzekającego 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, począwszy od 2025 roku, 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. Ponadto ważne pozostanie również 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.