



Uchwała Nr I/96/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 28 czerwca 2019 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 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 się możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w roku 2019, w kwocie 333.500.000,00 zł (słownie: trzysta trzydzieści trzy miliony pięćset tysięcy złotych), z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek, formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Łodzi wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji na łączną kwotę 333.500.000,00 zł (pismo nr DFP-Bd-III.3022.2.2019 z dnia 24.05.2019r., doręczone Izbie w dniu 29.05.2019r.).

Na podstawie Uchwały nr IX/286/19 z dnia 8 maja 2019 roku Rada Miejska w Łodzi postanowiła wyemitować w roku 2019 obligacje, których celem, zgodnie z § 2 Uchwały, jest sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Rada Miejska w Łodzi postanowiła, że wyemituje obligacje na kwotę 333.500.000,00 zł, tj. 333.500,00 zł obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda. Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach: seria LODZ1225 o wartości 50.000.000,00 zł, seria LODZ1226 o wartości 50.000.000,00 zł, seria LODZ1227 o wartości 50.000.000,00 zł, seria LODZ1228 o wartości 83.500.000,00 zł oraz seria LODZ1229 o wartości 100.000.000,00 zł. W Uchwale postanowiono, że emisja danej serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 31.12.2019r. Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów, w liczbie mniejszej niż 150 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela, mogą nie mieć formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. Wykup obligacji odbywać się będzie według ich wartości nominalnej w latach 2025-2029, w terminach rocznych, tj.: w grudniu 2025r. nastąpi wykup obligacji serii LODZ1225 o wartości

50.000.000,00 zł; w grudniu 2026r. nastąpi wykup obligacji serii LODZ1226 o wartości 50.000.000,00 zł; w grudniu 2027r. nastąpi wykup obligacji serii LODZ1227 o wartości 50.000.000,00 zł; w grudniu 2028r. nastąpi wykup obligacji serii LODZ1228 o wartości 83.500.000,00 zł; w grudniu 2029r. nastąpi wykup obligacji serii LODZ1229 o wartości 100.000.000,00 zł.

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.

Budżet Miasta Łodzi na 2019 rok (wg stanu na dzień 21 czerwca 2019r.), przewiduje:

- dochody budżetu w wysokości 4.545.284.149,25 zł,
- wydatki budżetu w wysokości 5.001.892.486,25 zł,
- przychody budżetu w wysokości 631.300.770,00 zł, w tym z tytułu obligacji: 333.500.000,00 zł
- rozchody budżetu w wysokości 174.692.433,00 zł,
- planowany deficyt budżetu w wysokości 456.608.337,00 zł, finansowany przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w wysokości 158.807.567,00 zł, długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym w wysokości 100.000.000,00 zł oraz wolnymi środkami, jako nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 197.800.770,00 zł.

Z danych zawartych w uchwale budżetowej Miasta Łodzi wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 333.500.000,00 zł przeznaczone zostaną na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (158.807.567,00 zł) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (174.692.433,00 zł). 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, został ustalony w uchwale budżetowej Miasta do wysokości 1.151.495.000,00 zł.

Według danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, 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 309.129.718,00 zł, 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 29,7%

w stosunku do 2019 roku), jak również w 2021 roku, dla którego przyjęto wielkość 450.020.815,00 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 77,08% planowanych dochodów ogółem budżetu, w tym kwota 2.994.607.276,00 zł (stanowiąca 65,88% 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 (11,20% 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 5,70% (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń 5,49%). W latach 2020-2040, a zatem także w okresie wykupu przedmiotowych obligacji (2025-2029), 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 0,93%, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń różnica wynosi 2,08%). 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 (432.041.885,00 zł), jak również w latach 2024-2026, czyli także w dwóch latach, w których przewiduje się wykup przedmiotowych obligacji (w 2024 roku obciążenie spłatą prognozowane jest na 431.745.150,00 zł, w roku 2025 na 439.517.214,00 zł, a roku 2026 na 411.531.248,00 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 11,94%; w okresie 2022r.-2024r.: od 12,52% do 12,94%; w okresie 2025r.-2030r.: od 13,10% do 13,91%).

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, a zatem i wykup przedmiotowych obligacji 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 pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Iwona Kopczyńska