

Uchwała Nr I/75/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 czerwca 2022 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 2019 r., poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Anna Kaźmierczak | członek |
| 3. Tomasz Karwicki | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Łódź w roku 2022 w kwocie 472.794.000,00 zł (słownie: czterysta siedemdziesiąt dwa miliony siedemset dziewięćdziesiąt cztery tysiące 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 472.794.000,00 zł.

Rada Miejska w Łodzi, stosownie do uchwały nr LVII/1707/22 z dnia 16 marca 2022 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 472.794.000,00 zł (tj. 472.794 obligacje o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda). Obligacje zostaną wyemitowane w seriach: 1) seria LODZ2230 o wartości 94.558.000,00 zł, 2) LODZ2231 o wartości 94.558.000,00 zł, 3) LODZ2232 o wartości 94.558.000,00 zł, 4) LODZ2233 o wartości 94.558.000,00 zł, 5) LODZ2234 o wartości 94.562.000,00 zł. W uchwale postanowiono, że emisja wskazanych serii obligacji nastąpi nie później niż w dniu 30 grudnia 2022 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 2030 roku do 2034 roku w terminach rocznych, przy czym: w grudniu 2030 roku planowany jest wykup obligacji serii LODZ2230, w grudniu 2031 roku wykup obligacji serii LODZ2231, w grudniu 2032 roku wykup obligacji serii LODZ2232, w grudniu 2033 roku wykup obligacji serii LODZ2233, a w grudniu 2034 roku wykup obligacji serii LODZ2234. 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 2022 rok z uwzględnieniem wprowadzonych zmian oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2022-2050, w tym prognozy kwoty długu określonej na lata 2022-2040, ze zmianami.

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta wynosi 853.100.921,00 zł i zostanie sfinansowany: 1) przychodami zwrotnymi, w tym obligacjami komunalnymi w kwocie 190.231.339,00 zł oraz długoterminowym kredytem bankowym na rynku zagranicznym w kwocie 100.000.000,00 zł, 2) wolnymi środkami w kwocie 541.725.518,00 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 10.861.364,00 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 wysokości 10.282.700,00 zł.

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji, pożyczki, kredytu długoterminowego 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 1.345.436.600,00 zł.

Według danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta, w latach 2022-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku tzw. *nadwyżek operacyjnych*. Skład Orzekający zauważa, że w roku 2022 planuje się nadwyżkę operacyjną w wysokości 22.657.319,00 zł, a w 2023 roku założono jej wzrost do poziomu 126.672.563,00 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w okresie 2022-2027 jest bardzo wysokie. Stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem w tych latach przekracza poziom 70% i wynosi odpowiednio: na koniec 2022 roku – 4.036.388.169,00 zł, na koniec 2023 roku – 4.533.178.188,00 zł, na koniec 2024 roku – 4.392.191.577,00 zł, na koniec 2025 roku – 4.158.610.666,00 zł, na koniec

2026 roku – 3.932.247.432,00 zł, na koniec 2027 – 3.681.078.214,00 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2023 rok. Natomiast najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada na 2024 rok, w którym dług stanowi 91,77% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku. Prognozowany na 2022 rok dług Miasta obejmuje: przychody zwrotne wynikające z kredytów, pożyczek i obligacji, zaciągniętych i wyemitowanych w poprzednich latach, a także planowanych do zaciągnięcia i wyemitowania w 2022 roku, w łącznej kwocie 3.672.722.529,00 zł oraz umowy zaliczane do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego w kwocie 363.665.640,00 zł. W stosunku do stanu na koniec 2021 roku dług Miasta planowany na koniec 2022 roku jest wyższy o 242.502.288,00 zł¹. Dopiero od 2024 roku założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który począwszy od 2030 roku będzie kształtował się poniżej 3.000.000.000,00 zł. Od 2028 roku Miasto nie prognozuje zaciągania tytułów dłużnych.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi wynika, że w roku 2022 źródłem spłaty długu będą przychody z obligacji. W 2023 roku założono, że spłata długu sfinansowana zostanie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów. W latach 2024 – 2027 źródłem spłaty długu będą nadwyżki budżetu, wypracowane z nadwyżek operacyjnych 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 2022-2035, w których spłata przekracza 400.000.000,00 zł w każdym roku, przy czym w latach 2024-2025 oraz 2031-2034 spłata przekracza 500.000.000,00 zł. Ponadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków majątkowych budżetu w każdym z lat: 2023-2026, 2028, 2031-2034 spłata przekracza 500.000.000,00 zł, przy czym w każdym z lat: 2024, 2025 i 2033 spłata przekracza 600.000.000,00 zł.

Skład Orzekający zauważa również, że począwszy od 2023 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 niż w 2022 roku (w roku 2022 ww. wskaźnik wynosi 4,77%, a w roku 2023 - 8,39%).

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)
2022	10,43%	15,98%
2023	9,90%	14,63%
2024	13,16%	13,63%
2025	12,90%	13,15%

¹ Wartość 242.502.228,00 zł wynika z kwoty długu ujętego w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych (bez zaokrągleń do pełnych złotych kwota wzrostu zadłużenia wynosi 242.502.288,73 zł).

2026	9,65%	9,78%
2027	8,74%	9,70%
2028	10,01%	10,47%
2029	8,32%	10,22%
2030	8,28%	11,64%
2031	9,32%	12,67%
2032	9,85%	13,66%
2033	9,78%	14,61%
2034	9,56%	15,51%
2035	6,84%	16,36%
2036	3,70%	17,17%
2037	1,48%	17,95%
2038	1,24%	18,70%
2039	1,16%	19,41%
2040	1,10%	20,10%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2022-2040, 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. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2024-2028 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 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. Ponadto, do 2025 roku ważne pozostaje 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.